

Université de Montréal

**La «crise» du recensement canadien en 2010 : pourquoi se mobiliser pour
s’opposer à un changement méthodologique?**

par

Marie-Claire Major

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l’obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en science politique

Février 2012

© Marie-Claire Major, 2012

Identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

La «crise» du recensement canadien en 2010 : pourquoi se mobiliser pour s'opposer à un changement méthodologique?

présenté par :

Marie-Claire Major

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Alain Noël
Président-rapporteur

Jane Jenson
Directrice de recherche

Stéphane Moulin
Membre du jury

Résumé

À l'été 2010, le gouvernement canadien a annoncé le remplacement du formulaire long obligatoire par l'Enquête nationale auprès des ménages, un questionnaire facultatif. Ce changement a causé beaucoup de réactions, parce que cela affectera la qualité et la continuité des données recueillies, qui servent à appliquer différents programmes et lois, et qui sont utilisées par de nombreux groupes dans leurs fonctions de recherche et de représentation. Le présent mémoire a pour objectif de comprendre pourquoi le recensement devient parfois le centre d'un conflit politique, quels acteurs sont impliqués, et pour quelles raisons. À l'aide d'une analyse comparative de cas antérieurs dans différents pays, nous identifions trois éléments nécessaires pour que la méthodologie du recensement devienne un enjeu politique. Il s'agit de la présence: (1) d'un aspect identitaire; (2) d'une dimension idéologique qui concerne particulièrement le rôle de l'État et l'action positive; et (3) de programmes ou d'objectifs gouvernementaux qui dépendent directement des données du recensement. Pour évaluer si ces trois facteurs sont également présents au Canada en 2010, nous avons effectué des entrevues avec les groupes qui ont contesté la décision de l'annulation du formulaire long obligatoire. Ces groupes ont contesté la décision devant les tribunaux, et ont évoqué les risques de non-respect du gouvernement envers ses obligations légales, notamment envers la *Charte des droits et libertés*. L'analyse de ce conflit nous permet aussi d'évaluer les relations entre le gouvernement canadien et la société civile, et le manque de ressources et d'opportunités auquel font face les groupes d'intérêt et les représentants de minorités à la recherche d'équité.

Mots-clés : Recensement, Canada, groupes d'intérêt, action positive, idéologie, recours aux tribunaux.

Abstract

In 2010, the Canadian government announced the cancelation of the long-form mandatory census of 2011. It was replaced by the non-mandatory National Household Survey. Many protests were heard, because the data will be less accurate and there will be no continuity with the previous censuses. This data has many purposes, like the application of laws or governmental programs. Different groups also use it in research and advocacy activities. This master's thesis analyses different situations of controversy over the census methodology, in various countries, to understand how it becomes a political conflict, who are the actors that get involved and why they do so. We find that 3 conditions are necessary to turn a census into a political battlefield. It is : (1) an identity concern; (2) an ideological dimension, about the role of the State and of affirmative action; and (3) the presence of laws or programs that depend directly on the census data. To test this affirmation, we interviewed groups that contested the decision of the cancelation of the mandatory long-form census in Canada in 2010. They took the case in front of the Courts, and think that the government has now the opportunity to escape from some of its obligations, one of which is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This controversy's analysis shows patterns in the relations between the Canadian government and the civil society. Interest groups and minorities now face very little opportunity of doing advocacy activities before the federal government.

Key words : Census, Canada, advocacy groups, affirmative action, ideology, legal action.

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Table des matières.....	iii
Remerciements.....	v
Liste des abréviations.....	vi
Introduction.....	1
1. Chapitre 1. Différents cas de controverses autour de la méthodologie des recensements nationaux.....	5
1.1. Chronologie et conséquences du changement.....	5
1.2. Le recensement : un instrument de gouvernance.....	11
1.3. Débats autour de la méthodologie.....	19
1.3.1. La catégorie «hispanique» auto-déclarée dans le recensement américain.....	22
1.3.2. Le mouvement multiracial.....	26
1.3.3. L'ajustement de l' <i>undercount</i> aux États-Unis.....	29
1.3.4. <i>Count me Canadian!</i>	32
1.3.5. La question ethnique en Grande-Bretagne.....	37
1.4. Analyse.....	41
1.5. Conclusion.....	44
2. Chapitre 2. Le cas de 2010 : le rôle des groupes d'intérêt.....	46
2.1. Les groupes rencontrés.....	47
2.1.1. Conseil canadien de développement social.....	48
2.1.2. Social Planning Toronto.....	51
2.1.3. Fédération des communautés francophones et acadiennes	52
2.1.4. Maritime Aboriginal Peoples Council.....	55
2.2. Les groupes impliqués : nature et motivations.....	57

2.2.1.	Pourquoi s'impliquer dans un débat méthodologique?.....	59
2.2.2.	Raisons communes.....	61
2.2.3.	L'enjeu central de l'idéologie.....	63
2.2.4.	L'importance de la législation et des programmes.....	68
2.3.	Le recensement de 2010 : comparaisons et analyse.....	69
2.3.1.	Un recensement controversé, retour sur des cas similaires.....	71
2.3.2.	Le débat dans son contexte.....	73
2.3.3.	Indépendance financière et opportunités pour les groupes d'intérêt.....	74
2.3.4.	L'absence de consultation publique et le recours au pouvoir judiciaire...	79
2.3.5.	Conclusion.....	87
Conclusion.....		90
Bibliographie.....		93
Annexe A : Liste des personnes interviewées.....		vii

Remerciements

La rédaction de ce mémoire a été possible grâce à l'aide et à la générosité de plusieurs personnes que j'aimerais remercier ici.

Tout d'abord, les intervenants qui ont accepté de prendre un peu de leur temps pour parler avec moi sont au cœur de cette recherche. Peggy Taillon, Serge Quinty, John Campey et Roger Hunka sont des citoyens et des travailleurs dévoués qui consacrent leur vie à la défense de la justice sociale. Ils ont partagé avec moi leur expérience de manière passionnée et inspirante.

Ensuite, j'aimerais souligner la présence et le support de mes nombreux collègues et professeurs. Dans le cadre de séminaires ou de discussions improvisées, ils m'ont permis de poser les bases de mon projet et m'ont poussé jusqu'à sa réalisation.

Finalement, ce projet n'aurait pas abouti sans l'apport immense de ma directrice Jane Jenson, qui m'a donné tous les outils nécessaires pour le réaliser, toujours avec patience et sagesse. Les connaissances qu'elle m'a transmises sont impérissables, et m'accompagneront dans tous mes projets futurs.

Merci infiniment.

Liste des acronymes, sigles et abréviations

AMEA : *Association for Multi-Ethnic Americans* (États-Unis)

CCSD : Conseil Canadien de Développement Social

CPS : *Current Population survey* (États-Unis)

FCFA : Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

MAPC : *Maritime Aboriginal Peoples Council*

OMB : *Office of Management and Budget* (États-Unis)

OPCS: *Office of Population Censuses and Surveys* (Grande-Bretagne)

Project RACE: Reclassify All Children Equally (États-Unis)

SPT : *Social Planning Toronto*

Introduction

Les recensements des populations font rarement l'objet de débat politique. Leur élaboration se déroule entre spécialistes, et parfois en collaboration avec certains groupes d'intérêt qui souhaitent avoir leur mot à dire dans le processus. On aime bien imaginer que les recensements sont neutres et scientifiques, mais dans les faits, il s'agit d'un enjeu profondément politique. En effet, les statistiques recueillies servent entre autres à élaborer des politiques publiques, à distribuer les services à la population, et à dessiner la carte électorale.

Le Canada a vécu un épisode de conflit autour de son recensement à l'été 2010. Par une ingérence inhabituelle des politiciens dans le travail méthodologique de Statistique Canada, le formulaire long obligatoire a été remplacé par un questionnaire facultatif. En réaction, la communauté scientifique, les partis d'opposition, plusieurs gouvernements provinciaux et d'innombrables groupes d'intérêt ont protesté contre le changement.

Même s'il s'agit d'un événement relativement inusité, ce débat autour du recensement n'est pas unique. D'autres circonstances ont provoqué le même genre de conflit. Aux États-Unis, par exemple, le recensement fait constamment l'objet d'intenses débats entre les partisans et les opposants d'un réajustement du compte, dans le but de compenser le taux d'erreur par un calcul mathématique. Autour de cet enjeu se sont formées des alliances entre des parties aux intérêts variés. L'analyse de ces événements est extrêmement intéressante au niveau de la science

politique. Selon Peter Skerry: « The controversy over census adjustment opens a valuable window onto American politics at the end of the twentieth century¹. »

La controverse de 2010 nous permet, de la même manière, de jeter un regard sur la politique canadienne contemporaine. Cet épisode, loin d'être banal, est révélateur. Il nous permet d'observer les divisions idéologiques entre les différents secteurs de la communauté politique et civile, et nous montre quel est l'état des relations entre la société civile et les gouvernants. Il est intéressant de noter que quatre poursuites judiciaires ont été intentées contre le gouvernement conservateur suite à la décision d'annuler le formulaire long. Dans ce conflit, les groupes d'intérêt ont eu très peu d'opportunités de discuter avec les politiciens et les fonctionnaires pour argumenter contre la décision. En conséquence, ils ont dû trouver des moyens alternatifs pour protester, en l'occurrence le recours aux tribunaux, la mobilisation de leurs membres et la médiatisation de l'enjeu.

L'objet central de cette étude n'est donc pas le détail du recensement et de sa méthodologie. Plutôt, il s'agit de comprendre les circonstances qui en font par moments le centre d'un conflit politique, et surtout quels sont les acteurs qui y prennent part et pour quelles raisons. Les débats qui entourent les recensements sont relativement peu étudiés à l'extérieur des États-Unis, alors que les statistiques sont d'une importance primordiale pour les groupes d'intérêt et sont à la base de la création et de l'application des politiques publiques. Pour cette raison, nous analysons différents cas de conflit autour du recensement, au Canada et ailleurs. Cela servira à comprendre

¹ Skerry, *Counting on the census? : race, group identity, and the evasion of politics* (Washington : Brookings Institution Press, 2000), 2.

dans quelles circonstances la méthodologie du recensement devient l'objet d'un conflit, quels sont les acteurs impliqués et quelles sont leurs motivations. Puis, des entrevues effectuées avec des représentants des groupes qui se sont opposés à la décision du gouvernement canadien en 2010 nous permettent de comparer ce cas aux précédents et de l'analyser dans le contexte politique canadien. Certains acteurs se sont aussi positionnés en faveur de l'abolition du formulaire long obligatoire, à la suite de l'annonce de la décision. Par contre, nous allons ici nous concentrer sur les groupes qui ont fait partie du mouvement d'opposition, et qui ont été particulièrement actifs au sein de celui-ci.

La comparaison des différents cas nous montre que la notion identitaire et la reconnaissance de droits égaux est un facteur déterminant chez les groupes contestataires. Ensuite, le conflit fait toujours partie d'un discours idéologique plus large concernant le rôle de l'État et l'égalité des chances. Finalement, le débat politique derrière le conflit est évité pour être transformé en débat technique sur la méthodologie statistique.

L'étude du cas canadien de 2010 nous permet aussi de soulever le point important des opportunités politiques disponibles pour les groupes d'intérêt, au niveau du financement et des ressources, de l'accès au processus de décision et aux poursuites judiciaires. L'absence d'accès à des consultations publiques ou à des contacts avec les dirigeants a poussé les groupes à faire du recensement un enjeu médiatisé et à s'adresser aux tribunaux pour faire valoir leur point de vue.

Le présent mémoire se divise en 2 chapitres. Le premier débute par un rappel des événements de l'été 2010 concernant l'abolition du formulaire long obligatoire et une revue de la littérature qui

aborde les recensements en tant qu'instruments politiques. Cinq épisodes de conflits autour des statistiques nationales sont ensuite présentés, en insistant sur les circonstances et les acteurs impliqués. Le deuxième chapitre présente les résultats d'une analyse de documents et d'entrevues effectuées à l'été 2011. En premier lieu, les résultats obtenus permettent de comparer le cas récent avec les cas précédents, et de confirmer certaines hypothèses tirées des analyses du premier chapitre. En deuxième lieu, ils nous amènent à analyser la situation dans le contexte politique canadien, en regardant de plus près les relations entre la société civile et l'État, ainsi que les possibilités de recours judiciaire pour les groupes d'intérêt.

Chapitre 1. Quelques cas de controverse autour de la méthodologie des recensements nationaux

Le recensement canadien qui a eu lieu en 2011 a été le premier à utiliser la nouvelle méthodologie de l'Enquête nationale auprès des ménages, un formulaire long facultatif, distribué au tiers de la population. Ce changement a provoqué beaucoup de contestations, et en provoque encore, même après la tenue du recensement. Ce chapitre fera premièrement une récapitulation des événements et un résumé des conséquences que peut avoir le changement méthodologique sur les actions du gouvernement et de certains groupes d'intérêt. Deuxièmement, on y retrouve une revue de la littérature qui traite de l'importance du recensement en tant qu'instrument politique. Troisièmement, cinq situations de conflit autour de la méthodologie des recensements sont résumées et comparées.

1.1. Chronologie et conséquences du changement

Le 26 juin 2010, un décret du gouvernement fédéral² annonce l'annulation du formulaire long obligatoire prévu pour le recensement de 2011, sans annonce officielle ni consultation publique. Ce formulaire devait être distribué à 20 pour cent des résidences et recueillir une multitude d'informations sur l'origine ethnique, le revenu, la santé, le travail et l'éducation, pour ne nommer que ceux-ci. À la place de ce questionnaire, sera distribuée l'Enquête nationale auprès des ménages, qui posera sensiblement les mêmes questions, mais sera optionnelle. De plus, elle

²Statistique Canada, « Décrets : Recensement de la population de 2011 », *La Gazette du Canada* (Ottawa), 26 juin 2010, 144.26. En ligne : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-26/html/order-decret-fra.html> (page consultée le 22 novembre 2010).

sera distribuée au tiers de la population canadienne, ce qui augmentera le coût du processus de 30 millions de dollars.³

Appelé à s'expliquer sur cette décision inattendue, le ministre de l'Industrie Tony Clement a déclaré que celle-ci faisait suite à de nombreuses plaintes de citoyens trouvant que le questionnaire long portait atteinte à leur vie privée⁴. L'annonce de la modification a été immédiatement suivie par des critiques virulentes de provenances variées. Tout d'abord, les partis d'opposition à la Chambre des communes ont exprimé leur désaccord et une députée libérale, Carolyn Bennett, a déposé un projet de loi privé pour préserver la version longue du formulaire. Les provinces du Québec, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de l'Ontario se sont également prononcées contre la nouvelle méthodologie.

La contestation s'est aussi fait entendre de la part de l'intérieur même de Statistique Canada. L'ancien statisticien en chef, le très respecté Ivan Fellegi, s'est exprimé publiquement pour dénoncer la décision du ministre Clement et affirmer qu'il aurait démissionné s'il avait été encore en poste à la tête de l'agence nationale de statistique. Quelques jours plus tard, le 21 juillet, le statisticien en chef Munir Sheikh cause la surprise en annonçant sa démission par un

³ Paul Journet, «Recensement : Clement ne recule pas», *Cyberpresse.ca* (Montréal), 16 juillet 2010. En ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201007/16/01-4298693-recensement-clement-ne-recule-pas.php> (page consultée le 6 octobre 2010).

⁴ Radio-Canada avec La Presse canadienne, «Levée de boucliers», *Radio-Canada.ca* (Ottawa), 14 juillet 2010. En ligne : http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2010/07/14/001-Recensement_critiques.shtml (page consultée le 6 octobre 2010).

communiqué dans lequel il affirme que l'enquête volontaire n'a jamais été approuvée par Statistique Canada, contredisant ainsi la position du ministre Clement⁵.

Malgré la contestation massive ayant suivi la déclaration ainsi que la démission du statisticien en chef, le gouvernement conservateur est resté sur ses positions et a décidé d'aller de l'avant avec l'Enquête nationale auprès des ménages. Par la suite, les prises de position et les actions contre le nouveau formulaire facultatif se sont multipliées, notamment avec le dépôt d'une pétition, une manifestation devant le Parlement à Ottawa, des poursuites intentées devant la Cour fédérale ainsi que l'envoi de lettres adressées au Premier ministre. L'une de ces lettres, signées par les anciens hauts fonctionnaires Mel Cappe, David Dodge, Ivan Fellegi et Alex Himelfarb, souligne l'importance du maintien de l'indépendance du statisticien dans les choix méthodologiques : « pour la confiance du public à l'égard de l'organisme et la fiabilité de ses statistiques »⁶. Parmi les protestataires, on retrouve notamment des *think tanks*, des ministères et autres organisations gouvernementales, des communautés religieuses, des groupes d'intérêt et de représentation des minorités, des personnalités publiques et politiques, des syndicats, des associations étudiantes, des associations de professionnels, des provinces et des municipalités⁷. Les utilisateurs de données, que ce soit dans le milieu académique, la communauté scientifique, les institutions provinciales et municipales, les partis politiques formant l'opposition, ou encore le milieu des affaires, ont tenté d'influencer le gouvernement en expliquant l'importance des données du

⁵ Munir A. Sheikh, *Communiqué*, (21 juillet 2010). En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Communique_Sheikh_fr.pdf (page consultée le 27 juillet 2010).

⁶ Mel Cappe, David Dodge, Ivan Fellegi et Alex Himelfarb, *Lettre envoyée au Premier ministre Harper concernant le rôle du statisticien en chef de Statistique Canada*, (9 septembre 2010). En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement_CEO_fr.pdf (page consultée le 6 octobre 2010).

⁷ Pour une liste complète des opposants au formulaire facultatif: <http://datalibre.ca/census-watch/>

formulaire long dans leurs domaines respectifs. La critique est également venue de l'international. Un article est paru dans la respectée revue scientifique *Nature*, dénonçant la décision du gouvernement conservateur⁸. La Société française de statistique, parmi d'autres, s'est également prononcée au sujet du changement au formulaire long⁹.

Au mois d'août 2010, les opposants à l'Enquête nationale auprès des ménages remportent une mince victoire puisque Tony Clement annonce l'ajout de trois questions à propos de la langue dans le questionnaire court obligatoire. Cela précède de quelques semaines la décision de la Cour fédérale à Ottawa face à la requête d'un groupe de représentation des minorités linguistiques, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA)¹⁰. Selon la décision de la Cour, l'abolition du long formulaire lors du recensement de 2011 n'entre pas en violation avec la *Loi sur les langues officielles* ni avec l'article 20 de la *Charte des droits et libertés*, tel que le soutenait la FCFA.

L'opposition au changement vient du fait que les données recueillies par le recensement long servent de multiples programmes gouvernementaux. Parmi ceux-ci, on retrouve la planification des services publics comme les soins de santé, le transport en commun, l'éducation et le logement. Elles servent aussi à évaluer la situation du marché de l'emploi, les mouvements

⁸ Nature, «Save the Census», *Nature* 466.7306 (29 juillet 2010). En ligne : <http://www.nature.com/nature/journal/v466/n7306/full/466532a.html> (page consultée le 6 octobre 2010).

⁹ Avner Bar-Hen, *Lettre de la Société Française de Statistique au ministre Clément*, (3 août 2010). En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement_SFdS.pdf (page consultée le 6 octobre 2010).

¹⁰ Danny Joncas, « Recensement : La FCFA déboutée en Cour fédérale », *Francopresse.ca*, (6 octobre 2010). En ligne : http://francopresse.ca/index.cfm?Sequence_No=57339&Id=57339&Repertoire_No=1151936421&Voir=document_view§eur=300 (page consultée le 12 octobre 2011).

démographiques, l'évolution des prix des produits de consommation et permet aux entreprises de faire des études de marché. Les utilisateurs de données sont nombreux. Parmi eux on compte les provinces, différents ministères provinciaux et fédéraux, les groupes d'intérêt et les chercheurs universitaires. Ils privilégient les données du formulaire long obligatoire puisqu'il s'agit une immense quantité de données provenant d'une source fiable et permettant de faire des analyses longitudinales sur l'évolution de la population canadienne.

Au niveau judiciaire, plusieurs lois dépendent directement des données du recensement dans leur application. Il s'agit, notamment, de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur l'équité en emploi*. La première se base sur la taille des minorités linguistiques pour évaluer le besoin de services dans les deux langues officielles de chaque région. La deuxième dépend quant à elle des données sur les minorités visibles pour s'assurer du respect des programmes d'égalité des chances. D'autres données sont aussi utilisées pour l'application d'autres textes de loi, comme la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur le multiculturalisme*.

Plusieurs groupes sont donc affectés par la modification apportée au formulaire long du recensement. La plupart ont manifesté leur mécontentement par des lettres envoyées aux élus et aux médias. Certains ont par contre été plus actifs. Il s'agit de la Fédération canadienne des Francophones et Acadiens (FCFA), de Social Planning Toronto (SPT), du Maritime Aboriginal Peoples Council (MAPC, qui représente trois groupes de populations autochtones des Maritimes), et du Conseil canadien de développement social (CCSD). Ces groupes ont organisé la contestation au sujet de la décision du ministre Clement, en rassemblant les opposants et en

assurant la communication entre ceux-ci, en écrivant des pétitions, en organisant des manifestations, et en portant leur cause devant les tribunaux.

Les questions du recensement canadien sont déterminées par Statistique Canada mais doivent faire l'objet de consultations publiques et être approuvées par le gouvernement fédéral avant d'être imprimées sur le questionnaire. Les mécanismes de consultation ouvrent donc la porte à des moyens de pression exercés par les groupes d'intérêt qui souhaitent optimiser leur présence dans le compte de la population¹¹. Ce qui est particulier avec les récents événements autour du recensement est l'ampleur de la mobilisation et la nécessité pour les groupes d'intérêt d'utiliser des moyens de pression différents de l'habituelle consultation publique, puisque la décision de rendre le formulaire long facultatif a été prise unilatéralement par le gouvernement fédéral. Une telle ingérence politique dans le travail des statisticiens est plutôt inusitée. Lorsqu'elle se produit, il s'agit habituellement du résultat du travail d'un groupe de pression, comme dans le cas de l'ajout du choix 'Canadien' dans la question sur la catégorie ethnique dans le recensement de 1996. En 2010, au contraire, la décision est venue du gouvernement d'abord et a ensuite suscité des réactions au niveau des différents groupes d'intérêt. La mobilisation contre cette décision s'est étendue à de nombreux groupes de la société qui n'ont pas l'habitude de s'impliquer dans les discussions au sujet des statistiques.

¹¹ Sirma Bilge, « Ethnicité et État : les catégorisations ethniques et 'raciales' dans les recensements canadiens », *Revue d'études canadiennes* 56 (2004), 85-109.

1.2. Le recensement : un instrument de gouvernance

En réaction à la décision du gouvernement Harper de supprimer le caractère obligatoire du formulaire long du recensement, Ivan Fellegi, le statisticien en chef de Statistique Canada de 1985 à 2008, a réagi en affirmant que c'était la première fois que les politiciens intervenaient au sujet de la méthodologie sans même vérifier la qualité scientifique de leur nouvelle méthode. En faisant référence à son expérience à la tête de l'agence statistique nationale canadienne, il s'est exprimé en ces termes : "There were lots of debates, but in the end, scientific principles always prevailed, and it was never done without testing, that's a huge difference."¹² Statistique Canada souhaite que ses instruments de collecte de données soient basés sur des normes professionnelles et des connaissances scientifiques à l'abri des enjeux politiques¹³. Les événements entourant le recensement de 2010 montrent bien à quel point la collecte de données est beaucoup plus qu'une simple formalité bureaucratique. Il est vrai qu'une ingérence aussi marquée de la classe politique sur le choix méthodologique est rare. Par contre, le recensement reste indissociable du contexte sociopolitique, et évolue en même temps que la conceptualisation de la société et du rôle de l'État par rapport à celle-ci¹⁴.

La situation canadienne en 2010 est un rare cas dans lequel les citoyens se sont mobilisés pour contester directement contre un changement méthodologique au recensement. Il s'agit

¹² Bill Curry, «Census debate is nothing new» *The Globe and Mail* (Ottawa), 16 août 2010. En ligne : <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/census-debate-is-nothing-new/article1675022/> (page consultée le 16 mai 2011).

¹³ Gustave J. Goldmann, «Données canadiennes sur l'origine ethnique: pour qui? Pourquoi? » dans Statistique Canada et Bureau of the Census, *Les défis que posent la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité*. (Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique, 1993), 489-505.

¹⁴ Rallu, Jean-Louis, Youssef Courbage, et Victor Piché, dir., *Anciennes et nouvelles minorités* (Montrouge : John Libbey Eurotext : INED, 1997).

habituellement d'un sujet ignoré, tant par les politiciens que par les groupes de pression, puisqu'il est perçu comme technique, complexe, et relativement neutre et objectif. Pourtant, les statistiques sont liées au domaine politique de plusieurs façons. Elles ont permis la construction des États-nations modernes, le développement des États-providence¹⁵, et ont servi des desseins plus sombres, notamment dans le régime nazi d'Hitler ou encore lors du génocide rwandais¹⁶. Outre ces exemples frappants, les statistiques recueillies dans les recensements des États occidentaux servent une multitude de programmes gouvernementaux et de politiques publiques. Dans l'État néolibéral, de nombreux domaines sont considérés comme relevant d'une responsabilité collective. Dans ce contexte, la mise en place de réglementations et l'évaluation des programmes dépendent en grande partie de la production de statistiques¹⁷. Au niveau des citoyens, les statistiques nationales encouragent inévitablement une vision d'une société constituée de groupes distincts. Les catégories choisies par les statisticiens servent à délimiter les frontières entre les différents groupes de la communauté politique et à définir leur légitimité¹⁸.

Le renforcement mutuel du développement des statistiques nationales et de la construction des États modernes a été largement documenté. Par exemple, l'unification de l'Italie au milieu du 19^e siècle a été accompagnée de nombreuses collectes de données qui ont permis de concrétiser le

¹⁵ Plusieurs ouvrages abordent ce thème, dont Alain Desrosières, «Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques» dans Pascale Laborier et Dany Trom, dir., *Historicités de l'action publique* (PUF : Paris, 2003), 207-221; Alain Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I* (Paris : Presses de l'École des mines, 2008), 68, et Peter Skerry, *Counting on the census? : race, group identity, and the evasion of politics* (Washington : Brookings Institution Press, 2000), chapitre 2.

¹⁶ Peter Uvin, « On Counting, Categorizing, and Violence in Burundi and Rwanda », dans David I. Kertzer, et Dominique Arel, dir., *Census and identity: the politics of race, ethnicity, and language in national census* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002), 148-175.

¹⁷ Desrosières, «Historiciser l'action publique », 68.

¹⁸ David I. Kertzer, et Dominique Arel, dir., *Census and identity: the politics of race, ethnicity, and language in national census* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002), 5.

concept de la nation italienne, au même titre que les symboles et les monuments historiques¹⁹. Les débuts de la statistique nationale sont associés en Occident à la montée du nationalisme, mais également à l'idéal démocratique, puisque la mise en place d'un recensement exhaustif a été considérée comme un aspect de la souveraineté nationale au même titre que le suffrage universel²⁰.

Benedict Anderson²¹ souligne aussi le rôle des recensements dans les pays colonisés. Pour les colonisateurs, il s'agit de s'appropriier ce qui se trouve sur le territoire et de créer un peuple «légitime», mais également de s'assurer que chaque personne est décrite par une catégorie, sans ambiguïté ou identifications multiples. La quantification des classifications ethniques et raciales nous a été léguée par ces premiers recenseurs des pays colonisés, qui avaient des objectifs plus complexes que le simple compte des hommes dans un but de taxation et de conscription militaire. Le recensement est apparu comme l'instrument idéal pour marquer clairement la démarcation entre les indigènes et les colonisateurs. Ces derniers se sont ensuite basés sur les données recueillies pour contrôler la population et institutionnaliser les hiérarchies ethniques dans tous les domaines de la vie publique. La classification imposée par les colonisateurs a dans certains cas eu des conséquences particulièrement néfastes, comme dans le cas du Rwanda où la division créée dans un but de contrôle par les Belges a mené plusieurs années plus tard à un

¹⁹ Silvana Patriarca, *Numbers and Nationhood: Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996), Introduction et chapitre 4.

²⁰ Alain Desrosières, « L'Histoire de la statistique comme genre: style d'écriture et usages sociaux », *Genèses* 2.39 (2000), 124.

²¹ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* (New York : Verso, 2006), Chapitre 10.

génocide sanglant²². Avec le temps, le recensement est devenu beaucoup plus qu'un simple compte de la population pour devenir « l'outil statistique de référence dont se dotent les États modernes pour dénombrer et décrire leur population, au point d'être indissociable de la notion même d'État »²³.

La récolte de statistiques est affectée par les paradigmes en place. Dans *L'argument statistique*²⁴, Alain Desrosières analyse l'influence des idées économiques sur l'utilisation des statistiques. C'est au moment de la crise économique des années 1930 que les Américains commencent à recueillir des données sur le chômage et les inégalités sociales. Par la suite, avec l'arrivée de la pensée keynésienne et de l'État-providence, l'État prend un rôle de plus en plus important qui repose en grande partie sur la production de statistiques économiques. Les statistiques raciales, tout comme celles concernant l'économie, construisent la réalité de l'objet étudié et déterminent le langage qui sera utilisé à son sujet dans le débat public. Patrick Simon a étudié l'évolution de la mesure de l'origine ethnique au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis²⁵. Malgré les différences historiques et institutionnelles de chaque pays, il y trouve une convergence au niveau de la gestion de la diversité ethno-raciale. Dans un premier temps, ces trois pays appliquent l'étape de la reconnaissance des minorités accompagnée de la mise en place de discrimination positive. Les programmes d'action positive, sous leurs différentes formes, sont intégrés au système d'État-providence et justifiés par le discours des droits humains. On crée ainsi un cercle

²² Uvin, « On Counting, Categorizing », 148-175.

²³ Patrick Simon, «La statistique des origines : L'ethnicité et la 'race' dans les recensements aux États-Unis, Canada et Grande-Bretagne » *Sociétés contemporaines* 26 (1997), 13.

²⁴ Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I.*, 39-56.

²⁵ Simon, «La statistique des origines », 11-44.

dans lequel les statistiques sont à la base des politiques publiques, et les politiques publiques justifient le besoin pour toujours plus de statistiques²⁶. Chaque nouvel objectif force un remodelage des catégories du recensement et de sa méthodologie, puisque la juridiction mise en place dépend des données recueillies pour être appliquée et évaluée. Ceci constitue un défi important puisque les concepts d'ethnicité, de race ou de minorité sont fortement subjectifs. Les statisticiens en charge doivent alors subir la forte pression des groupes minoritaires qui souhaitent être adéquatement représentés par le compte afin d'en retirer le maximum de bénéfices. Au final, le choix des catégories reste construit par la majorité malgré la volonté de réparer les torts passés causés par la discrimination. Les identités minoritaires peuvent être modifiées mais finissent toujours par délimiter les groupes désignés comme minoritaires et affecter leur représentation d'eux-mêmes et leurs actions politiques futures.

Le recensement est donc une technologie qui se retrouve à l'intersection des influences de la science, de la politique et de la loi. Il s'agit de trois conceptions complètement différentes de ce qu'est le savoir, de la façon dont il peut être produit et validé²⁷. Les enjeux liés à la classification, quant à eux, ont évolué et varient selon les pays, mais font toujours l'objet de résistance de la part des groupes concernés. En effet, les catégories utilisées dans les recensements pour diviser une société sont construites par le conflit et la compétition politique. Le recensement, encore aujourd'hui, sert à délimiter les frontières entre les différents groupes de la communauté politique, que ce soit en termes de classe, de langue, de religion ou d'origine

²⁶ Melissa Nobles, *Shades of Citizenship : Race and the Census in Modern Politics* (Stanford: Stanford University Press, 2000), 2.

²⁷ Vincent P. Barraba, Richard O. Mason, et Ian I. Mitroff, « Federal Statistics in a Complex Environment: The Case of the 1980 Census » *The American Statistician* 37.3 (1983), 203.

ethnique. C'est pour cette raison que, malgré la volonté des statisticiens d'en faire un instrument purement technique et apolitique, le recensement est « intrinsèquement politique »²⁸. Les catégories du recensement et l'utilisation qui est faite des données contribuent à construire la définition que les individus se font d'eux-mêmes et à définir les intérêts des différents groupes et associations, ainsi que leur rapport avec l'État. Dans les mots d'Audrey Kobayashi, « le recensement est l'un des terrains contestés sur lequel se négocient les relations entre l'État et la société civile »²⁹. Le recensement, comme outil du gouvernement, peut aussi servir de moyen de pression efficace pour un groupe qui souhaite protester contre les dirigeants. Le boycott du recensement est une stratégie qui a été utilisée à quelques reprises, notamment dans le cas des suffragettes en Grande-Bretagne, qui ont appelé au boycott pour réclamer le droit de vote universel³⁰.

Les groupes d'intérêt qui souhaitent faire modifier la méthodologie des recensements pour y être mieux représentés profitent parfois de l'appui des politiciens. Les statistiques, et particulièrement leur utilisation pour des programmes de soutien aux minorités ethniques, économiques, linguistiques ou autre, sont étroitement liées avec la question du support à l'État-providence et à la redistribution dans la collectivité. Puisque l'enjeu est souvent présenté comme un droit à la reconnaissance, et qu'il est directement lié au pouvoir politique et à l'obtention de fonds publics, le format du recensement peut rapidement prendre une dimension symbolique chargée

²⁸ Skerry, « Counting on the census », 11.

²⁹ Audrey Kobayashi, « Représentation de l'ethnicité: statistiques politiques », dans Statistique Canada et Bureau of the Census, *Les défis que posent la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité* (Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique, 1992), 579.

³⁰ Jill Liddington et Elizabeth Crawford, « Women do not count, neither shall they be counted: Suffrage, Citizenship and the Battle for the 1911 Census » *History Workshop Journal* 71.1 (2011), 98-127.

d'émotivité et être utilisé dans le but de faire des gains électoraux³¹. De plus, les données recueillies par les recensements sont utilisées pour justifier des choix politiques, défendre des opinions, faire des demandes au gouvernement et pour démontrer qu'une partie de la population est défavorisée ou victime de discrimination. La publication des résultats est parfois tellement controversée qu'elle peut avoir des conséquences politiques dévastatrices. Par exemple, les résultats du recensement linguistique belge de 1947 ne furent pas publiés avant 1954, et ce, seulement après un changement de gouvernement. Même après ce délai de sept ans, les réactions furent tellement vives qu'aucun recensement sur la langue ne fût effectué par la suite, à cause de l'organisation et de la protestation massive des organisations nationalistes flamandes³².

Le recensement et les récoltes de statistiques font partie de ce que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès appellent les instruments d'action publique. Il s'agit d'« un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »³³. Ces instruments sont parfois utilisés pour éviter un débat politique délicat en positionnant les échanges autour d'enjeux techniques. Selon les deux auteurs cités plus hauts, les accords entre les parties opposées sont plus faciles à atteindre lorsque la discussion porte sur les moyens, qui sont moins controversés que les objectifs³⁴. Les instruments tels le recensement sont des institutions qui produisent leurs effets propres, qui poussent différents acteurs à travailler dans un but commun, et qui peuvent aussi créer des effets de

³¹ Peter Skerry, *Counting on the census?*, 4-5.

³² Marc Uyttendaele, « Bruxelles, capitale de l'altérité », *Pouvoirs* 1.136 (2011), 137-149.

³³ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, (Paris: Presses de la FNSP, 2005), 14.

³⁴ *Ibid.*, 26.

résistance au changement³⁵. Pourtant, les recensements passent souvent inaperçus, puisqu'on les présente comme de simples procédés techniques, politiquement neutres.

La méthodologie des recensements n'est pas indépendante de la classe politique puisqu'elle doit être approuvée par les politiciens avant d'être appliquée. Habituellement, il s'agit d'une pure formalité. Par contre, la méthodologie peut parfois faire l'objet de luttes de pouvoir et d'importantes mobilisations de la part des groupes à la recherche de reconnaissance. Leur travail de lobby se fait en partie auprès des membres du groupe (souvent minoritaire), pour s'assurer d'avoir le compte le plus élevé possible, auprès des partis politiques pour obtenir leur support, mais aussi auprès des bureaucrates qui élaborent le questionnaire. Cette forme de moyen de pression est en partie institutionnalisée, par des consultations publiques ou encore par la formation de groupes consultatifs, composés des représentants des minorités, et qui travaillent en collaboration avec les experts. Ce genre d'arrangement institutionnel ne fait pas l'unanimité auprès des scientifiques. William Petersen³⁶ fait partie des auteurs qui croient que la collecte de données statistiques devrait se faire à l'abri de la partisanerie. Il se prononçait ainsi contre la création du *Census Advisory Committee on the Spanish Origin Population*, créé pour conseiller le *Census Bureau* américain dans le cadre de l'élaboration du recensement de 1980. Harvey Choldin³⁷ croit plutôt que les statistiques doivent évoluer en fonction des changements

³⁵ Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique* 61.1 (2011), 19.

³⁶ Ira Lowry, *The Science and Politics of Ethnic Enumeration* (California: Rand Paper Series, 1980), no P-6435-1; William Petersen, « Politics and the Measurement of Ethnicity » dans William Alonso et Paul Starr, dir., *The Politics of Numbers* (New York : Russell Sage Foundation, 1987), 187-234; Kenneth Prewitt, « Public Statistics and Democratic Politics », dans Alonso et Starr, *The Politics of Numbers*, 261-274.

³⁷ Harvey M. Choldin, « Statistics and Politics: The "Hispanic Issue" in the 1980 Census » *Demography* 23. 3 (1986), 403-418.

sociopolitiques, et que cela est inévitable et même désirable. C'est un débat qui ne sera pas approfondi ici. Par contre, l'analyse des mouvements de contestation des groupes d'intérêt au sujet du recensement nous offre une prise de vue intéressante sur le contexte sociopolitique et les relations entre les différents groupes de la société.

1.3. Débats autour de la méthodologie

Cinq situations de conflit autour de la méthodologie d'un recensement seront analysées pour découvrir les facteurs qui incitent les groupes minoritaires ou majoritaires à faire pression pour un changement méthodologique au recensement. Trois cas se sont produits aux États-Unis. Il s'agit du mouvement hispanique, de la question multiraciale, et de l'ajustement statistique de l'*undercount*. On retrouve ensuite le cas des minorités ethniques en Grande-Bretagne et du mouvement « *Count me Canadian!* » au Canada. Les cas répertoriés se situent tous dans des sociétés démocratiques, occidentales, qui ont des agences de statistiques bien établies. Ces trois pays possèdent des systèmes politico-juridiques qui reposent beaucoup sur la collecte de données statistiques à propos de la population. Ces données servent principalement à évaluer les besoins et la performance des programmes de politiques publiques. Les débats qui nous intéressent sont centrés directement sur le recensement en tant qu'instrument. Les acteurs sont concernés par la façon dont la méthodologie affecte les différents groupes de la société. Tous ces éléments se retrouvent également dans le débat au Canada en 2010.

Le nombre de cas disponibles pour l'analyse est restreint vu la rareté du phénomène, et cela limite les possibilités de comparaison. En effet, chacun des cas traite d'un sujet différent et

mobilise des groupes variés dans un contexte politique particulier. De plus, les débats touchent de près à la question identitaire. Cette question est beaucoup moins présente dans la controverse de 2010. Néanmoins, l'analyse de ces mobilisations nous permettra de mieux comprendre ce nouveau cas, les acteurs impliqués et les enjeux en place.

Nous avons répertorié les moments où le recensement en tant qu'instrument a été débattu dans des pays où le recensement était déjà existant et répété depuis plusieurs décennies. Nous avons évité les situations où le recensement a été utilisé comme moyen de pression pour défendre une autre cause, sans que sa méthodologie soit remise en question. Nous avons aussi évité le débat sur le principe républicain de l'égalité, présent notamment en France, qui serait violé par une recension des origines ethniques de la population³⁸.

Les cinq conflits répertoriés sont de grande envergure, en ce sens qu'ils ont attiré l'attention médiatique et ont attisé la controverse. De plus, ils ont provoqué la création de coalitions entre des groupes de la société civile, et entre ces groupes et des intérêts partisans. Dans chaque circonstance, les groupes d'intérêt ont dû se mobiliser parce qu'ils n'obtenaient pas satisfaction auprès des agences de statistiques par les moyens de consultation traditionnels. Dans certains cas, ces moyens étaient tout simplement inexistants. Les débats nationaux autour de la pertinence du recensement lui-même comme instrument de l'État ont été écartés, pour ne conserver que ceux, plus rares, concernant ses caractéristiques méthodologiques.

³⁸ Jean-Louis Rallu, Victor Piché, et Patrick Simon, « Démographie et ethnicité: une relation ambiguë », dans Graziella Caselli, Jacques Vallin et Guillaume Wunsch, dir., *Démographie: analyse et synthèse. Volume VI, Population et société* (Paris: INED-PUF, 2004), 481–516.

Chaque mouvement de contestation étudié a été initié par un changement dans la méthodologie ou encore par une décision politique dont les résultats dépendent des données du recensement. Suite à ce changement, certains individus ont le sentiment d'être désavantagés par la méthode et tentent de la faire modifier à leur avantage. Leur démarche s'appuie sur une idéologie partagée par au moins un parti politique, souvent celui qui est au pouvoir au moment de la controverse. Les revendications des groupes s'appuient sur la Constitution du pays ou sur les lois en place pour justifier leurs revendications, et, dans certains cas, utilisent les poursuites devant la justice pour tenter d'obliger les administrateurs responsables du recensement à changer leur méthodologie. Il s'agit d'organisations parfois modestes, mais qui font d'énormes efforts de lobbying, autant au niveau de la mobilisation du groupe concerné, dans les médias pour influencer l'opinion publique, auprès des politiciens pour obtenir leur support, et finalement auprès des experts et des statisticiens, par les moyens institutionnels prévus à cet effet. C'est auprès des experts que les groupes d'intérêt rencontrent le plus de résistance, puisque ceux-ci privilégient la continuité dans la quête de données et la pertinence scientifique de la démarche, qui est souvent inconciliable avec les demandes des différents groupes.

Les cinq situations de débat autour de la méthodologie des recensements nationaux seront décrites brièvement dans la deuxième partie de ce chapitre. Ils nous permettront de voir dans quels contextes sociaux et politiques les groupes d'intérêt s'intéressent au recensement. Ils nous permettront également de déceler les différentes motivations qui se cachent derrière ces mouvements. La dernière partie sera composée d'une brève analyse comparative des cinq cas sélectionnés.

1.3.1. La catégorie «hispanique» auto-déclarée dans le recensement américain

La mobilisation des Hispaniques aux États-Unis suit le mouvement des droits civiques qui émerge dans les années 1960 et est mené principalement par les Noirs. Ils réclament la fin de la discrimination sur le marché du travail, dans la participation à la communauté et l'accès au logement. Au moment du mouvement des *Civil Rights*, l'appui de l'administration démocrate de John F. Kennedy au pouvoir a été un avantage décisif pour l'adoption des lois. Les *Civil Rights Acts* sont adoptés en 1964 et légifèrent la prohibition des discriminations raciales. La législation est complétée en 1965 et 1968 par les *Voting Rights Act* et *Fair Housing Act* qui rendent effectifs les 14^e et 15^e amendements de la Constitution américaine, qui garantissent le droit à l'égale protection et à la représentation politique. Ces lois sont accompagnées par la mise en place d'une série de programmes d'action positive, dans le but de compenser pour les désavantages socio-économiques auxquels font face les minorités ethniques. Alors que le mouvement était principalement composé d'Afro-américains, de nombreuses minorités ont profité de cette ouverture pour s'organiser et faire des revendications au niveau politique, le cas le plus notoire étant celui des Hispaniques.

En ce qui a trait au recensement, la représentation politique dépendait déjà largement des données du recensement pour la répartition de la population en comtés électoraux. À partir de l'adoption des *Civil Rights Act*, les données recueillies déterminent également la distribution des ressources du fédéral pour les différents programmes d'action positive. Le *Census Bureau* et l'*Office of Management and Budget* (OMB), qui sont en charge de la réalisation des recensements, doivent se questionner et justifier leur choix de classification raciale sous la pression de plusieurs groupes de la société civile et du Congrès. Cela a engagé un processus de

réflexion et de modernisation qui s'est échelonné sur 30 ans. Le principal changement de cette longue période est l'évolution du concept de race, qui est maintenant accepté comme étant le produit d'une construction sociale, avec de fortes implications politiques³⁹.

À la fin des années 1960, les dirigeants des groupes minoritaires perçoivent clairement la nécessité d'avoir des renseignements exacts au sujet de la population qu'ils représentent pour réaliser leurs objectifs de politiques sociales, ou encore pour utiliser comme preuve lors des procédures juridiques⁴⁰. Les programmes mis en place dans la foulée des droits civiques demandent aux groupes locaux, en faisant application, de fournir la documentation statistique prouvant la discrimination subie par la population. Avant 1970, le recensement américain comptabilisait les personnes d'origine hispanique par une mesure indirecte, en utilisant le lieu de naissance, le nom et la langue maternelle. Cette méthode de recoupement de la population hispanique ne devient un problème politique qu'avec la mise en place des droits civiques. Ces données sous-évaluent constamment la population hispanique, ce qui nuit aux groupes dans leur travail de représentation.

Parmi les personnes d'origine hispanique, une catégorie qui inclut de multiples origines nationales, ce sont les Américains d'origine mexicaine qui se sont d'abord mobilisés, à la suite du succès du mouvement des Afro-américains. Tout juste avant le recensement de 1970, ils tentent de faire ajouter une question d'auto-déclaration de l'appartenance ethnique hispanique,

³⁹ Skerry *Counting on the census?*, 6.

⁴⁰ Estrada F. Leobardo, « La politique du recensement, reflet des dilemmes de la société américaine », dans Statistique Canada et Bureau of the Census, *Les défis que posent la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité* (Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique, 1993), 569 à 573.

indépendante de la question sur la race. Les administrateurs refusent de céder à leur demande, parce que des millions de questionnaires ont déjà été imprimés et aussi parce qu'ils ne peuvent pas prendre le risque d'insérer une question sans même l'avoir testée. La question prévue pour 1970 concernant la couleur ou la race ne comporte aucune mention de l'origine hispanique ou même mexicaine, ce qui fait que les répondants faisant partie de cette catégorie doivent choisir l'option « autre »⁴¹. Quelques mois à peine avant la distribution des formulaires de recensement, les administrateurs cèdent finalement aux demandes répétées des Hispaniques qui obtiennent un support politique au plus haut niveau. En effet, la cause est appuyée par des élus du Congrès, mais également par le Président Nixon lui-même qui donne l'ordre aux recenseurs d'ajouter la question dès 1970. Comme l'impression des questionnaires est déjà commencée, elle sera finalement intégrée seulement au formulaire long, la *Current Population Survey* (CPS), qui est distribuée à 5% de la population⁴². La question ajoutée se lit comme suit : « Is this person's origin or descent Mexican, Central or South American, Puerto Rican, Cuban, other Spanish, or none of these? »

Avant et après le recensement de 1970, le mouvement hispanique, de plus en plus organisé, utilise des moyens de pression divers pour forcer le *Census Bureau* à améliorer le compte de la population hispanique. L'ajout d'une question unique concernant leur population est une importante victoire, mais les données recueillies sont beaucoup moins élevées que certaines estimations, particulièrement dans les états du sud. Dès 1969, ils intentent des poursuites

⁴¹ Pour consulter les formulaires du recensement de 1970 :

http://www.census.gov/history/www/through_the_decades/index_of_questions/1970_population.html

⁴² Choldin, « Statistics and Politics », 407.

judiciaires contre le gouvernement fédéral demandant des changements majeurs à la méthodologie du recensement, dont l'ajout de la catégorie « *Mexican* » dans les choix de réponse de la question sur la race. Ils font aussi la demande pour la présence de plus d'employés hispanophones, pour exécuter les entrevues sur le terrain⁴³.

Le travail de lobby des Hispaniques reste intense au courant des années 1970. Ils obtiennent le soutien de membres du Congrès et ils utilisent les médias pour faire connaître l'enjeu au public. Leur mobilisation connaît un succès important avec la création du *Census Advisory Committee on the Spanish Origin Population*, qui a comme mission de conseiller le *Census Bureau* dans sa préparation du questionnaire en prévision du recensement de 1980. Ce groupe n'est pas composé que de statisticiens, mais aussi de représentants des organisations de représentation des minorités hispaniques. Il s'agit d'un précédent, qui cause énormément de controverse. À partir de ce moment, les groupes d'intérêt ont directement accès au processus d'élaboration des techniques de collecte des données. En quelque sorte, le lobbying des groupes ethniques auprès du *Census Bureau* s'institutionnalise et la connaissance des besoins des groupes représentés est acceptée comme expertise. L'*Advisory Committee* remporte plusieurs succès grâce à ses rencontres régulières avec les administrateurs. Tout d'abord, la question d'auto-déclaration, posée pour la première fois en 1970, sera conservée pour les recensements suivants, mais appliquée à la totalité de la population. Ils ont aussi obtenu que des recenseurs hispaniques soient chargés du compte dans les quartiers hispanophones et même que les services d'immigration ne visitent pas ces quartiers au moment du recensement.

⁴³ *Ibid.*, 407.

La mobilisation du mouvement hispanique a définitivement été incitée par le mouvement afro-américain l'ayant précédé. Le passage des *Civil Rights Act* amène un changement idéologique radical avec la tradition américaine de l'unité nationale conformiste, aveugle aux particularités ethniques ou culturelles⁴⁴. La porte est ouverte à la reconnaissance de la discrimination dans tous les domaines sociaux et à un rôle accru de l'État pour la corriger. C'est d'ailleurs cette ouverture qui pousse de petits groupes, habitués à travailler au niveau local, à se mobiliser et s'organiser pour faire demander qu'on reconnaisse la discrimination dont ils font l'objet.

La motivation derrière la mobilisation des Hispaniques se retrouve aussi dans les lois et programmes d'*affirmative action* mis en place dans les années 1960. Les groupes ont tout à coup accès à une grande quantité de ressources, et la distribution des subventions fédérales est déterminée en majeure partie par les données recueillies lors du recensement décennal. Les groupes qui se mobilisent le font car ils se retrouvent désavantagés par la méthode, soit par rapport à la population en général, soit par rapport aux autres groupes minoritaires. Ces mobilisations par les Hispaniques ont porté fruit, puisque des modifications ont été apportées au recensement, au cours des années 1970 et 1980, pour répondre aux demandes de ces groupes.

1.3.2. Le mouvement multiracial

Les questions concernant la race ajoutées au recensement américain à la suite des *Civil Rights Act* divisent la population en quatre races (Indien, Asiatique, Noir ou Blanc) et une origine ethnique (hispanique), suite à l'importante mobilisation décrite plus haut. Cette classification a évolué un peu avec les années, mais avec seulement l'ajout de quelques différenciations à

⁴⁴ Simon, «La statistique des origines », 18.

l'intérieur de la catégorie « asiatique ». Avant 2000, il est donc impossible pour les gens d'origine mixte de choisir plus d'une réponse.

Le mouvement multiracial voit le jour dans les années 1970 mais reste assez marginal et localisé jusqu'au milieu des années 1980. Des coalitions se forment en 1988, dont l'*Association for Multi-Ethnic Americans* (AMEA) et le *Project RACE (Reclassify All Children Equally)*⁴⁵. En préparation pour le recensement de 2000, et dans le but d'éviter d'être de nouveau la cible de poursuites judiciaires, l'OMB demande que le Congrès organise des consultations publiques à propos de la classification raciale et ethnique. Ces consultations se tiennent en 1993 et 1997, principalement dans le but d'actualiser la catégorisation et de l'accorder avec les réalités de l'immigration et des mariages interracialisés de la fin du 20^e siècle⁴⁶. Les deux groupes multiraciaux mentionnés ci-haut participent activement aux discussions, manifestent publiquement et sont très présents dans les médias. Ils affirment que le recensement doit tenir compte des origines multiples sans forcer un enfant à renier la moitié de son héritage. L'argument s'éloigne complètement des droits civiques et de programmes de discrimination positive.

Le mouvement multiracial fait face à une opposition qui s'organise et se prononce lors des consultations publiques. Il s'agit de la *Coalition of Groups Opposed to the Proposed Modification of OMB Directive No. 15*, composée des représentants de plusieurs minorités

⁴⁵ Kim M. Williams, *Mark One or More: Civil Rights in Multiracial America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006), 41.

⁴⁶ Debra Thompson, «Seeing Like a Racial State: The Census and the Politics of Race in the United States, Great Britain and Canada » (PhD dissertation, Toronto, University of Toronto, 2010), 89.

ethniques qui craignent l'affaiblissement des programmes d'action positive⁴⁷. En général, les groupes de défense des *Civil Rights* s'opposent au mouvement multiracial et le considèrent comme contraire à l'idéologie progressiste. Le Congrès est également divisé sur le sujet, les Républicains étant favorables à l'ajout de la catégorie multiethnique ou multiraciale. Ces alliés du mouvement multiracial ont souvent des raisons différentes d'appuyer la cause et s'en servent plutôt avec l'objectif d'affaiblir les groupes ethniques minoritaires et les programmes d'action positive. Newt Gingrich fait partie des membres du Congrès les plus impliqués dans la cause. Il est à ce moment *Speaker of the House* et affirme publiquement son appui à l'ajout d'une catégorie multiraciale et son opposition à l'action positive par la même occasion⁴⁸. Du côté démocrate, la plupart des élus s'opposent à la catégorie multiraciale, mais certains l'appuient et perçoivent cette lutte comme la prochaine étape de l'agenda des *Civil Rights*.

En parallèle, l'OMB organise des ateliers réunissant des scientifiques et des groupes d'intérêt, pour déterminer les objectifs de la classification et les façons de les atteindre. L'agence produit aussi une série de tests incluant des questions sur les multiples origines ethniques. En 1997, un comité rassemblant plusieurs agences gouvernementales concernées par la collecte de données sur la race produit un rapport dans lequel il se prononce en faveur de la possibilité de réponses multiples plutôt que d'une catégorie « multiraciale » qui inclurait tous ceux ayant des origines

⁴⁷ Thompson, « Seeing Like a Racial State », 91.

⁴⁸ Rick Christie, « Gingrich Lists His Action Plan for Racial Gulf » *Atlanta Journal-Constitution* (Atlanta) 19 Juin 1997, cité dans Williams, *Mark One or More*, 55.

multiples⁴⁹. Cette méthode a l'avantage de ne pas avoir d'influence trop marquée sur le compte des minorités ethniques. Elle a été utilisée pour la première fois dans le recensement de 2000.

Le mouvement multiracial s'est d'abord positionné pour la reconnaissance des origines raciales mixtes comme étant la prochaine étape de la lutte pour les droits civiques. Pourtant, K. Williams⁵⁰ démontre dans *Mark One Or More* que leur stratégie est en contradiction avec cette affirmation. Le mouvement a plutôt mis l'accent sur l'identité individuelle que sur le combat du racisme. Finalement, le mouvement multiracial a beaucoup servi le discours de droite contre les mesures d'*affirmative action* et selon lequel la récolte de données sur la race est inutile. D'un autre côté, elle a aussi contribué au progrès de l'acceptation populaire des unions mixtes.

1.3.3. L'ajustement de l'*undercount* aux États-Unis

Il y a longtemps que les recenseurs américains sont conscients de la présence d'une sous-estimation de la population lors des recensements décennaux. Ce problème méthodologique pointu devient extrêmement politisé dans les années 1960 et 1970. Lors du recensement de 1970, il est estimé que 2,5% de la population n'a pas été comptée. L'enjeu se trouve par contre dans le fait que l'*undercount* est beaucoup plus prononcé chez les minorités ethniques, et encore plus chez les hommes d'âge adulte de ces minorités⁵¹. Par exemple, pour les citoyens afro-américains,

⁴⁹ U.S. Census Bureau, « Revisions to the Standards for the Classification of Federal Data on Race and Ethnicity » *Federal Register Notice* 62.210, 30 septembre 1997. En ligne: <http://www.census.gov/population/www/socdemo/race/Ombdir15.html> (page consultée le 6 octobre 2010).

⁵⁰ Williams, *Mark One or More*.

⁵¹ Skerry, *Counting on the census?*, 82-83.

la proportion d'absents grimpe à 7,7%, alors qu'elle est de seulement 1,9% pour les Blancs⁵². Les erreurs du recensement sont donc concentrées dans certains groupes de la population et certaines régions géographiques précises, les pires erreurs se trouvant dans les états de la Californie et de New York. Les conséquences sont multiples mais extrêmement difficiles à évaluer. Au niveau des minorités ethniques, l'enjeu se trouve encore une fois relié au *Civil Rights Act*. Ces lois des années 1960 garantissent le droit à l'égale représentation dans plusieurs domaines de la société civile. Comme la répartition des sièges à la Chambre des représentants dépend du compte, les minorités sous-évaluées sont également sous-représentées. En quelque sorte, mal compter devient inconstitutionnel⁵³.

En prévision du recensement de 1980, la direction du *Census Bureau* affirme qu'il serait impossible de régler le problème par les moyens traditionnels d'envois postaux et de visite à domicile⁵⁴. Ils suggèrent alors un ajustement du calcul, postérieur au recensement, par des moyens techniques élaborés.

Les groupes d'intérêts impliqués dans le débat sur l'ajustement du compte sont très variés. Ceux qui militent en sa faveur sont principalement les groupes représentant les minorités, ainsi que les villes et états qui sont les plus touchés par l'*undercount*. On retrouve aussi les statisticiens et différents usagers des données, en plus des partis politiques, les Démocrates appuyant

⁵² Margo J. Anderson et Stephen E. Fienberg, *Who counts?: the politics of census-taking in contemporary America*. (Russell Sage Foundation: New York, 2001), 42.

Pour une analyse plus complète de la différenciation du compte, voir Ian I. Mitroff, Richard O. Mason et Vincent P. Barabba. *The 1980 Census: Policymaking Amid Turbulence* (Lexington, Mass.: Lexington Press, 1982).

⁵³ Anderson et Fienberg, *Who counts?*, 33-34.

⁵⁴ *Ibid.*, 46.

l'ajustement, et les Républicains l'opposant⁵⁵. Suite au recensement de 1980, le directeur du recensement annonce qu'il n'appliquera pas le calcul pour l'ajustement des données, tout d'abord parce que le résultat est de loin meilleur qu'en 1970, et ensuite parce qu'il lui est impossible d'estimer le nombre et la répartition des immigrants illégaux sur le territoire. En réaction à cette décision, 54 poursuites judiciaires ont été intentées dans les années 1980 contre le *Census Bureau*, principalement par des villes et des états, qui contestent le résultat, les procédures du recensement ou encore la confidentialité des données⁵⁶. Ces parties s'estimaient lésées par le compte au niveau de la répartition des sièges dans la Chambre des représentants ainsi que pour la redistribution des ressources du gouvernement fédéral par l'entremise de ses différents programmes d'*affirmative action*⁵⁷.

Parmi les groupes qui représentent les minorités, certains sont plus impliqués que d'autres au sujet de l'ajustement du compte. Les Hispaniques sont très insistants et se considèrent extrêmement désavantagés par la situation, tandis que les Afro-américains s'y attardent beaucoup moins, de peur d'être victimes de recherches intrusives sur la dépendance à l'État-providence. Dans les faits, l'impact d'un ajustement est très difficile à prévoir pour ces groupes et dépend au final des gains en relation avec les autres groupes ou juridictions, pas des gains absolus. L'impact réel au niveau de la répartition des sièges et de la redistribution ne se ferait sentir que dans quelques états du sud, et dans certaines villes en particulier⁵⁸.

⁵⁵ Mitroff, Mason et Barabba. *The 1980 Census: Policymaking Amid Turbulence*, 83.

⁵⁶ Margo J. Anderson, et Stephen E. Fienberg, « Race and Ethnicity and the Controversy over the US Census » *Current sociology*, 48.3, (2000), 88.

⁵⁷ Barbara, Mason, et Mitroff. « Federal Statistics in a Complex Environment », 203-212.

⁵⁸ Skerry, *Counting on the census?*, 129-132.

Le débat se poursuit pendant la décennie suivante sur la désirabilité d'un ajustement des données. Cet ajustement sera effectué sur le recensement de 1990, mais la répartition des sièges sera tout de même basée sur le calcul non-ajusté. Le calcul publié par le *Census Bureau* permet tout de même de voir qu'un ajustement modifierait légèrement la Chambre des représentants, enlevant un siège au Wisconsin pour en donner un à la Californie⁵⁹. Le débat continue jusqu'au recensement de 2000, les mêmes groupes s'affrontant selon la perception qu'ils entretiennent de leurs intérêts par rapport au calcul.

Tout comme dans le cas de la mobilisation au sujet de la question sur les Hispaniques, le débat sur le sous-dénombrement résulte de la législation sur les droits civiques. C'est à ce moment que l'erreur de calcul cesse de n'être qu'un problème méthodologique mineur pour devenir un enjeu politique majeur concernant le droit à la représentation. Au niveau politique, l'enjeu gagne tous les niveaux, tant municipal que fédéral, puisque les postes de certains politiciens eux-mêmes sont en jeu. Le débat se passe dans les arènes politiques, sociales et universitaires. De plus, les deux partis politiques s'en servent pour discuter d'arguments techniques plutôt que du sujet beaucoup plus controversé des droits des minorités.

1.3.4. Count me Canadian!

Les politiques multiculturelles ont marqué un changement majeur dans la récolte de données au Canada. Elles ont non seulement été accompagnées par de nombreux programmes d'action

⁵⁹ Margo J. Anderson, et Stephen E. Fienberg. « History, Myth Making, and Statistics: A Short Story about the Reapportionment of Congress and the 1990 Census » *Political Science and Politics* 33.4 (2000), 783.

positive, mais également par l'apparition du concept de « minorité visible », pour nommer les groupes visés par ces programmes. L'adoption du multiculturalisme est prononcée officiellement par Pierre-Elliott Trudeau en 1971, mais se concrétise plus tard en trois étapes successives. Tout d'abord, le multiculturalisme est affirmé dans la *Charte des droits et libertés* en 1982. Puis, deux lois sont promulguées, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986 et la *Loi sur le multiculturalisme* en 1988. Les objectifs de cette dernière loi sont multiples. Il s'agit de valoriser le multiculturalisme, de préserver les cultures et les langues, de combattre les discriminations, et de réaliser l'égalité d'accès à la communauté sociale et politique⁶⁰.

L'adoption des politiques multiculturelles se produit dans un contexte particulier marqué par la recherche d'unité canadienne et de cohésion sociale par le gouvernement fédéral. Cette nouvelle politique s'accompagne d'abord de financement aux études ethniques et aux médias des différentes communautés minoritaires, ainsi qu'aux associations de représentation de chaque minorité. Celles-ci reçoivent un budget et sont chargées de faire le lien entre la communauté et les fonctionnaires. Les résultats sont mitigés et ces politiques sont accusées de causer la division et le communautarisme⁶¹. Néanmoins, des groupes d'immigrés récents en provenance des pays du tiers-monde, ainsi que les Noirs, qui malgré leur longue présence au Canada n'avaient jamais formé d'association de représentation durable, se lancent dans l'arène politique et attirent l'attention du gouvernement sur un large éventail de problématiques sociales et économiques⁶².

⁶⁰ Canada. *Loi sur le multiculturalisme canadien*. L. R. 1988.C-17.8.

⁶¹ Hélène Bertheleu, « La politique canadienne du multiculturalisme : citoyenneté, accommodements institutionnels et équité » *Sociétés contemporaines* 3.43 (2001), 37.

⁶² Howard Palmer, « Ethnicity and Politics in Canada Since Confederation », *Canadian Historical Association, Canada's Ethnic Groups*, No. 171991, 26.

La forme que prennent les programmes d'action positive et leur traduction dans le recensement déterminent aussi les stratégies des différents groupes. En effet, plutôt que de se limiter à des enjeux de politique étrangère ou de politique d'immigration, les associations s'adaptent pour profiter des nouvelles données et des ouvertures qui s'offrent à eux dans le cadre de leurs revendications.

Au niveau du recensement, l'adoption du multiculturalisme se traduit par plusieurs modifications. Tout d'abord, le recensement de 1971 marque le début de l'auto-identification de l'origine ethnique par les citoyens. Avant cette date, il s'agissait de la subjectivité du recenseur qui recueillait l'information. La question de 1971 est la suivante : « À quel groupe ethnique ou culturel appartenait votre ancêtre paternel (ou vous-même) à son arrivée sur le continent? ». Ensuite, en 1981, la pression faite par le mouvement féministe incite Statistique Canada à remplacer « ancêtre paternel » par « vos ancêtres », ce changement entraîne la possibilité de réponses multiples. Par contre, c'est seulement en 1986 que la question incite clairement aux réponses multiples. En effet, la formulation au recensement de 1986 est : « À quel(s) groupe(s) ethnique(s) ou culturel(s) appartenez-vous ou vos ancêtres appartenaient-ils? ». C'est aussi en 1986 qu'apparaît une liste de 15 noms donnés à titre d'exemple, surtout pour fournir les informations nécessaires à l'application de la *Loi sur l'équité en emploi*. Elles sont ordonnées en fonction de la fréquence d'apparition dans le recensement précédent, de façon à suivre l'évolution de la population⁶³. Les nouvelles politiques de discrimination positive causent aussi l'ajout d'une question sur les minorités visibles et la première apparition de la catégorie « Noir » dans un recensement canadien.

⁶³ Bilge, « Ethnicité et État », 98.

Ce changement affecte beaucoup les stratégies des groupes d'intérêt. On croit qu'une mention dans la liste ainsi que le rang occupé influence le choix des répondants. Pour cette raison, les groupes tentent par tous les moyens d'avoir l'importance numérique suffisante pour obtenir une place parmi la liste d'exemples qui accompagnent la question⁶⁴. Le recensement de 1991 se prépare dans un contexte politique agité, à la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech et de la présence très forte du nationalisme québécois. Au Canada anglais, un groupe se forme et fait campagne sous le slogan « *Count me Canadian!* » pour encourager les citoyens à répondre « canadien » à la question sur l'origine ethnique. La motivation derrière cette mobilisation est de protester contre les mesures d'accès à l'égalité⁶⁵. La campagne est supportée par le *Toronto Sun* et par certains députés au Parlement. Une députée du *Reform Party*, Debra Grey, dépose une motion pour la présence de la réponse « *Canadian* » à la question sur l'origine ethnique⁶⁶. La campagne est visiblement un succès puisque le nombre de personnes s'étant déclarées « canadiennes » augmente de façon drastique. En effet, il s'agit de seulement 0.5% de la population en 1986, puis de 4% en 1991, et jusqu'à 31% en 1996⁶⁷.

⁶⁴ Pamela M. White, Jane Badets et Viviane Renaud, « Mesure de l'origine ethnique dans les recensements du Canada », dans Statistique Canada et Bureau of the Census, *Les défis que posent la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité* (Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique, 1993), 277.

⁶⁵ Bilge, « Ethnicité et État », 100.

⁶⁶ Monica Boyd, Gustave Goldman, et Pamela White, « Race in the Canadian Census », dans Leo Driedger et Shivalingappa S. Halli, *Race and racism: Canada's challenge* (Montréal : McGill-Queen's University Press, 2000), 53.

⁶⁷ Monica Boyd et Doug Norris, « Who are the "Canadians"? : Changing Census Responses, 1986-1996 », *Canadian Ethnic Studies* 33.1 (2001), 1.

Même si la validité de la question sur l'origine ethnique et la continuité des données sont affectées, Statistique Canada décide d'accepter cette réponse et de l'inclure dans la liste des 15 exemples, au même titre que les autres origines ethniques. Elle s'y trouve aujourd'hui au premier rang. Le processus de préparation des recensements canadiens compte plusieurs étapes, dont les consultations publiques et l'approbation par le Cabinet. Le travail des statisticiens est donc soumis aux pressions des groupes d'intérêt et doit finalement être approuvé par le gouvernement en place. Dans le cas de la préparation au recensement de 1996, Benoît Laroche, le directeur du recensement, a confirmé que l'ajout du choix « canadien » a été fait à la suite des pressions des lobbies de droite qui souhaitent faire diminuer le pouvoir des groupes d'intérêt⁶⁸. La réputation d'indépendance de Statistique Canada et sa crédibilité scientifique ont été grandement affectées par cet épisode puisque la décision politique a compromis la validité et la continuité des données recueillies par cette question, qui visait à suivre l'évolution des origines ancestrales des Canadiens⁶⁹.

Selon Sirma Bilge, l'adoption de la réponse « canadienne » comme origine ethnique est due à plusieurs facteurs. Il s'agit tout d'abord de l'objectif politique d'identité unique canadienne, de l'évolution de la société qui refuse de considérer l'identité en fonction de l'origine de ses ancêtres, et finalement par une affirmation politique des groupes de droite contre les mesures d'accès à l'égalité⁷⁰. Il est certain que les militants derrière « *Count me Canadian!* » tentent d'utiliser le recensement pour diminuer l'importance des groupes minoritaires ethniques ou

⁶⁸ *Ottawa Citizen*, 28 février 1998, p. A1. Cité dans Bilge, « Ethnicité et État », 100.

⁶⁹ Jean-Guy Prévost et Jean-Pierre Beaud, « Statistical inquiry and the management of linguistic plurality in Canada, Belgium and Switzerland », *Journal of Canadian Studies* 36.4 (2002), 105.

⁷⁰ Bilge, « Ethnicité et État », 100.

linguistiques, dont le compte affecte directement l'attribution des ressources du gouvernement fédéral. Les « Canadiens » adoptent également l'idéologie de l'unité nationale très importante au Canada anglais après les années Trudeau. Ce groupe utilise les catégories statistiques dans le but de promouvoir le modèle de société associé à leur idéologie. Leurs moyens de pression se dirigent autant vers le public, à travers les médias, pour faire augmenter le compte des « Canadiens », que vers la classe politique et l'administration publique, à qui ils doivent faire accepter cette nouvelle catégorie qui vient complètement changer la nature de la question sur l'origine ethnique et l'utilisation qui pourra ensuite être faite des données. Plus concrètement, cette mobilisation est rendue possible grâce aux changements méthodologiques des recensements des années 1980 et 1990, qui servent dorénavant à gérer les programmes d'action positive et à l'allocation des ressources à travers le pays. Les « Canadiens » utilisent l'outil technique qu'est le recensement comme moyen de protester contre ces programmes et d'en réduire la portée, mais de façon indirecte et en faisant allusion au sentiment identitaire des citoyens. Le recensement devient le champ de bataille des conflits et revendications des groupes minoritaires et majoritaires, tout en étant entremêlé avec des notions plus symboliques de reconnaissance et d'identité.

1.3.5. La question ethnique en Grande-Bretagne

L'administration publique britannique considère l'ajout d'une question sur l'origine ethnique dans le recensement dès le début des années 1960. Cet objectif devient plus pressant dans les années suivantes, avec l'adoption de deux lois ayant pour but de lutter contre la discrimination raciale et de favoriser l'intégration. Il s'agit de la *Race Relations Bill* en 1965, et du *Race*

Relations Act en 1976. Pendant la même période, on crée l'*Immigration Act*, qui distingue les citoyens blancs du Commonwealth en leur donnant le droit d'entrer en Grande-Bretagne tout en imposant des restrictions aux personnes de couleur de même provenance.

Au niveau de la méthodologie du recensement, les statisticiens doivent se contenter de faire une approximation de la population de couleur en utilisant la seule question disponible, c'est-à-dire le pays de naissance. En 1971, on ajoute une question sur le pays d'origine des parents à celle sur l'origine du répondant lui-même, mais celle-ci sera retirée dès le recensement suivant, en 1981⁷¹. Pendant les années 1970, l'*Office of Population Censuses and Surveys* (OPCS) teste plusieurs questions sur la race pour trouver un moyen de l'évaluer à l'aide d'une méthode qui serait également acceptable pour le public. À cause de l'environnement politique tendu au sujet de l'immigration, les groupes ethniques minoritaires sont extrêmement sceptiques par rapport aux questions sur la race⁷².

Le risque politique associé à une telle question est causé en partie par la présence d'un fort courant anti-immigration dans la classe politique, principalement au sein du *National Front* et de la part de certains députés du Parti conservateur⁷³. Au cours des décennies 1960 et 1970, ce discours s'accompagne d'attitudes racistes et de la menace d'être envahi par les étrangers et les gens de couleur.

⁷¹ Simon, «La statistique des origines », 32.

⁷² Thompson, «Seeing Like a Racial State», 121.

⁷³ Martin Bulmer, « A Controversial Census Topic : Race and Ethnicity in the British Census », *Journal of Official Statistics* 2.4 (1986), 472.

Dans les années précédant le recensement de 1981, les travaux de l'OPCS sont affectés par une campagne appelant au boycott de la question sur la race. Les militants redoutent principalement la mise en place du *Nationality Act*, qui sera effectivement adopté en 1981 par Margaret Thatcher. Cette loi crée trois catégories de citoyens, les habitants des territoires outremer se voyant retirer le droit d'habiter sur le territoire de la Grande-Bretagne. En 1979, la question proposée lors des tests concerne la couleur de peau et insinue que les citoyens d'origine antillaise ou asiatique ne peuvent pas être considérés comme des Britanniques⁷⁴. Des organisations locales, principalement des groupes de représentation des personnes de race noire, s'organisent et invitent les répondants à boycotter la question sur la race. Ils affirment que la présence de données concernant l'appartenance ethnique servira à changer les lois sur la nationalité et à modifier le statut des minorités ethniques en Grande-Bretagne. Ces groupes distribuent de la documentation faisant le lien entre la question sur la race au recensement et les lois plus restrictives sur la nationalité⁷⁵.

Outre les inquiétudes concernant la citoyenneté britannique, les groupes sont insatisfaits par les catégorisations proposées. Le problème concerne particulièrement les Britanniques de descendance caribéenne, qui n'ont pas d'autre choix que de s'identifier selon le pays d'origine de leurs parents⁷⁶. La campagne de mobilisation profite du support du Parti libéral, et plus

⁷⁴ Philip H. White et David L. Pearce, «L'expérience des organismes nationaux de statistique dans la mesure de l'origine ethnique», dans Statistique Canada et Bureau of the Census, *Les défis que pose la mesure de l'origine ethnique : science, politique et réalité* (Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique, 1993), 63-64.

⁷⁵ Bulmer, « A Controversial Census Topic », 474.

⁷⁶ Roger Ballard, «Negotiating Race and Ethnicity: exploring the implications of the 1991 Census» *Patterns of Prejudice* 30.3 (1996), 8.

spécifiquement, de l'organisation des jeunes libéraux. L'appel au boycott affecte grandement le taux de réponse dans les tests effectués, les résultats étant par conséquent inutilisables. Cet échec, combiné avec l'ambiance politique tendue, entraîne le report de l'ajout d'une question sur la race pour une autre décennie.

La méfiance disparaît peu à peu pendant la décennie suivante et on réussit finalement à trouver une question satisfaisante au niveau scientifique et social. La question permet simultanément de se qualifier de race noire et d'origine britannique. Le Conseil des Ministres assure aussi devant le Parlement que les données seront utilisées à des fins de combat de la discrimination, et dans le but d'offrir des chances égales à tous les groupes ethniques⁷⁷. La préparation des recensements, à partir de celui de 1991, fera l'objet de consultations publiques permettant aux groupes d'intérêt et aux utilisateurs de données de donner leur point de vue aux administrateurs. Cela stimule la confiance entre les différentes parties et permet à l'OPCS de s'assurer la collaboration de la population.

La mobilisation des groupes par rapport à la question sur l'origine ethnique en Grande-Bretagne a été principalement causée par la peur de voir les données utilisées à des fins discriminatoires. En prévision du recensement de 1981, ces groupes mobilisent leur base pour boycotter les tests menés par l'OCPS et ainsi manifester leurs inquiétudes face à la nouvelle question. Ce n'est qu'après 1981 que les parties intéressées au recensement obtiennent la possibilité de donner leur point de vue devant les responsables. Les groupes minoritaires n'appuient la nouvelle question

⁷⁷ White et Pearce, «L'expérience des organismes nationaux de statistique dans la mesure de l'origine ethnique», 65-6.

que lorsqu'ils sont assurés qu'elle pourra effectivement servir aux lois anti-discriminatoires et qu'elle ne servira pas d'outil pour un gouvernement qui souhaite marginaliser les immigrants.

1.4.Analyse

Les exemples décrits brièvement plus haut démontrent que le recensement est un enjeu indéniablement politique. Par contre, les débats publics entourant sa méthodologie sont très rares et se produisent seulement dans des circonstances particulières. À la lumière des cas illustrés, on remarque que trois éléments sont nécessaires pour l'apparition d'un débat sur le recensement. Il y a d'abord la présence préalable d'un discours idéologique dans la société qui donne de la légitimité à la démarche des groupes. Ensuite, l'enjeu touche toujours le besoin d'identification personnelle des individus, la description qui en est faite et de quelle façon ils peuvent être représentés de façon légitime. Finalement, le dernier élément précédant le débat est inmanquablement la transformation d'un enjeu politique en débat technique, c'est-à-dire la présence de lois ou de programmes qui dépendent directement des données du recensement pour leur application.

Premièrement, les différentes campagnes de mobilisation que nous avons étudiées entrent toutes dans le cadre d'un discours politique légitime. Il s'agit dans la majorité des cas des discours du multiculturalisme et de l'égalité des chances. Comme nous l'avons vu, la plupart des groupes impliqués dans ces conflits représentent des minorités à la recherche d'équité.

Les arguments véhiculés par les groupes d'intérêt sont accompagnés d'une dimension idéologique qui les placent d'un côté ou de l'autre de la ligne partisane. L'enjeu idéologique concerne principalement la redistribution et le rôle de l'État dans la gestion des disparités entre les différents groupes de la société. Cette dimension est parfois très explicite, comme dans le cas des Hispaniques, et parfois beaucoup moins, comme pendant la campagne « *Count me Canadian!* ». Dans tous les cas étudiés, des coalitions se forment pour appuyer un choix méthodologique. Par contre, les motifs des parties qui se côtoient au sein d'une coalition peuvent être très variables. Dans le cas de la catégorie multiraciale aux États-Unis, les appuis comprennent des politiciens provenant des deux partis politiques. Certains Démocrates soutiennent la cause car ils souhaitent étendre les programmes d'accès à l'égalité alors que des Républicains l'appuient aussi, parce qu'ils croient qu'ils vont ainsi affaiblir ces mêmes programmes.

Deuxièmement, il est important de constater que l'enjeu ne concerne pas uniquement l'attribution des ressources. Les débats comportent aussi une forte implication identitaire et émotionnelle. Les questions du recensement concernant la race et l'origine ethnique sont les plus sensibles, et c'est pour cette raison qu'elles incitent les groupes à se mobiliser. Plusieurs pays d'Europe occidentale évitent d'ailleurs d'aborder ce sujet trop délicat dans les statistiques nationales, notamment à cause de l'utilisation qui en a été faite durant la deuxième guerre mondiale. Le mouvement multiracial est le meilleur exemple du besoin d'identification personnelle. Ses militants souhaitent avant tout d'avoir la possibilité d'être adéquatement identifiés et que chacune de leurs origines soient reconnues. Il s'agit d'une considération

purement identitaire puisque le groupe refuse de réclamer une compensation pour les discriminations subies.

Dans le même ordre d'idée, la lutte a toujours pour but de légitimer l'existence d'un groupe défini, à travers la catégorisation statistique. Les différentes situations nous montrent clairement comment la catégorisation affecte l'identification des individus par rapport à leur communauté et que la comptabilisation de l'origine ethnique ou de la race est particulièrement sensible. En effet, tous les cas étudiés concernent cette catégorie. Les Hispaniques autant que le mouvement multiracial ou « *Count me Canadian!* », mettent de l'avant cette recherche de légitimité, et souhaitent être reconnus par le recensement et ainsi par la société en général. Les divisions dans la catégorisation du recensement deviennent un moyen de justifier leur existence et ils exigent d'être reconnus et représentés, même si seulement statistiquement. La contestation de la question sur l'origine ethnique en Grande-Bretagne montre la logique inverse. Les groupes ont peur que la catégorisation ethnique soit utilisée pour stigmatiser les gens de couleur et en faire une catégorie de citoyens inférieure à celle des Blancs. Comme on l'a vu dans le cas de la Grande-Bretagne, pour que les citoyens coopèrent avec les questions concernant la race ou l'origine ethnique, il est essentiel que ceux-ci soient assurés que les données ne serviront pas à institutionnaliser la discrimination. Lorsque les citoyens ne font pas confiance à l'agence de statistique ou aux utilisateurs potentiels de données, le faible taux de réponse à certaines questions peut affecter la validité de celles-ci, ce qui donne du poids aux contestataires.

Finalement, le dernier point qui ressort des exemples sélectionnés est celui de la transformation d'un débat politique en débat technique. Les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne ont mis

en place des systèmes politico-juridiques qui dépendent des données statistiques à plusieurs niveaux. Les politiques multiculturelles ou d'accès à l'égalité deviennent donc directement liées au recensement. Une modification à la méthodologie de celui-ci peut avoir des conséquences importantes sur le financement ou les services auxquels certains groupes de la population ont accès. En conséquence, les opposants se tournent vers les détails méthodologiques pour accentuer ou minimiser l'impact de l'utilisation des données. La question de l'*undercount* est un exemple frappant de la transformation d'un discours autour de la discrimination envers les minorités ethniques et du droit à la représentation en un enjeu extrêmement complexe techniquement. Il en est de même pour le mouvement « *Count me Canadian!* » qui est en quelque sorte une stratégie politique qui présente un enjeu controversé sous un angle plus acceptable d'appartenance à la nation. Cette remarque confirme le postulat de Lascoumes et LeGalès, qui affirment que les accords entre les parties opposées sont plus faciles à atteindre lorsque la discussion porte sur les moyens, qui sont moins controversés que les objectifs⁷⁸.

1.5.Conclusion

En résumé, nous avons vu que trois conditions sont nécessaires pour que les groupes d'intérêt se mobilisent pour contester une méthodologie du recensement. On doit retrouver la présence d'un discours politique légitime et relativement acceptable ou populaire dans la société. Il doit y avoir un enjeu identitaire qui touche aussi les fonctions de représentation et que certaines lois ou programmes dépendent directement des données obtenues au recensement pour être respectés ou

⁷⁸ Lascoumes et Le Galès, « L'action publique saisie par les instruments », 26.

appliqués. Ces trois facteurs n'ont pas tous la même importance dans chacun des cas et ne sont pas partagés par tous les acteurs qui prennent part au débat. Les groupes qui représentent des minorités ethniques mettent l'accent sur la légitimité, l'identification personnelle et le droit à l'égalité. Les groupes d'intérêt qui sont plutôt associés à la majorité, comme « *Count me Canadian!* » ou les opposants à l'ajustement de l'*undercount*, sont plus concernés par les enjeux idéologiques et politiques.

Le deuxième chapitre s'attarde à la controverse qui a eu lieu autour du recensement canadien de 2011. Nous y vérifions à l'aide d'entrevues si des groupes semblables sont impliqués dans le débat, et s'ils le font pour les mêmes raisons. De plus, nous expliquons certaines particularités du cas canadien qui résultent du cadre institutionnel et politique.

Chapitre 2. Le cas de 2010 : le rôle des groupes d'intérêt

Les mois qui ont suivi l'annonce de l'abandon du formulaire long obligatoire de 2011 ont été très mouvementés. En effet, cette décision a provoqué des protestations nombreuses et véhémentes à un point tel qu'elle a attiré l'attention du public et des médias pendant une bonne partie de l'été, et du début de l'automne 2010. L'objectif est ici de comprendre pourquoi cet enjeu a pris une telle ampleur, et quelles sont les motivations des groupes qui ont contesté.

Dans le premier chapitre, grâce à l'analyse de cinq situations de conflit autour de la méthodologie du recensement, on remarque que certains éléments sont essentiels. Premièrement, les groupes qui manifestent ont toujours comme motivation la défense de leur identité et la reconnaissance de leurs droits. Ensuite, leur discours se situe dans un courant idéologique précis, partagé par d'autres acteurs de la société. Finalement, il y a toujours un enjeu au niveau de l'application de lois ou de programmes qui dépendent de la méthodologie des questions du recensement.

Suite à la comparaison précédente de plusieurs conflits autour de la méthodologie statistique, nous allons analyser le cas canadien de 2010. Grâce à des entrevues semi-dirigées ainsi qu'une analyse documentaire, les circonstances et les facteurs qui ont mené aux protestations et aux nombreuses poursuites judiciaires sont mis en relief, puis comparés avec les cas décrits au premier chapitre. Ces comparaisons nous permettent de poser un regard sur les relations entre les groupes d'intérêt et le présent gouvernement conservateur.

Ce chapitre est divisé en trois parties. La première présente les quatre groupes interviewés à l'été 2011 et relate leur participation dans la lutte pour la survie du formulaire long obligatoire. La

deuxième contient les réflexions tirées du contenu de ces entrevues et des observations sur les groupes eux-mêmes et leurs actions. Finalement, la dernière partie comprend une comparaison avec les cas du premier chapitre, ainsi qu'une évaluation des éléments uniques à cette situation, et de ce qu'elle nous apprend sur la situation politique canadienne.

2.1. Les groupes rencontrés

Nous avons rencontré des représentants de quatre groupes impliqués dans la protestation. Ces groupes ont été sélectionnés parce qu'ils ont été les meneurs et les rassembleurs, autant au sein de leur communauté qu'auprès de leurs membres. Ils ont aussi pris des mesures extraordinaires pour cette cause, si on considère leur implication habituelle dans le processus de formation du questionnaire du recensement. Les moyens choisis et les ressources investies par ces groupes sortent aussi de l'ordinaire, en comparaison avec les autres opposants qui se sont contentés d'écrire des lettres et de faire des apparitions dans les médias. Ces quatre groupes sont le Conseil canadien de développement social (CCDS), la Fédération des communautés francophones et acadiennes (FCFA), Social Planning Toronto (SPT) et le Maritime Aboriginal Peoples Council (MAPC).

Nous avons d'abord fait la recension des interventions médiatiques qu'ont faites les représentants de ces groupes, ainsi que leurs déclarations et leurs actions. Puis, nous avons effectué des interviews avec un représentant de chacun des groupes. L'objectif de ces rencontres était d'abord de découvrir la réflexion derrière le choix d'agir et de mener la lutte contre le changement méthodologique. Ensuite, les entrevues ont aussi permis de comprendre pourquoi certaines

actions ont été posées plutôt que d'autres, et de voir qu'elles ont été les relations entre les groupes d'intérêt et les officiels pendant la controverse.

2.1.1. Conseil canadien de développement social

Le CCDS⁷⁹ est une organisation bientôt centenaire, et maintenant financièrement autonome suite à l'interruption de son financement par le gouvernement en 2009. Le Conseil existe depuis 1920 et a toujours rassemblé des groupes diversifiés qui ont pour intérêt commun de promouvoir les politiques sociales progressistes et la justice sociale au Canada. Au début de son existence, l'appellation du groupe était le *Canadian Welfare Council*, et son travail portait principalement sur le bien-être des enfants, l'éducation, et des enjeux connexes. Avec le temps, le groupe pancanadien s'est attaqué à plusieurs autres problèmes sociaux et a changé son nom pour celui qu'il utilise maintenant, ce qui lui donne une consonance plus positive et proactive⁸⁰. Le financement est un problème récurrent dans l'histoire de CCDS⁸¹. Selon les successions de gouvernement, aux niveaux provincial et fédéral, l'association s'est vue confier plus ou moins de responsabilité, et plus ou moins de budget. Malgré tout, sa nature pancanadienne et sa lutte pour la justice sociale sont toujours restées intactes.

Suite aux coupures drastiques dont il a été l'objet en 2009, le CCDS a dû faire des choix difficiles et déterminer qu'elles étaient ses priorités. Son fer de lance est maintenant un projet ambitieux de communautés d'achat et de partage de données. Sous le nom de *Consortium de*

⁷⁹ Le site web de l'organisation se trouve à cette adresse: www.ccsd.ca.

⁸⁰ Jane Jenson et Rachel Laforest, « From Biculturalism to Bilingualism : Patterns of Linguistic Association in the Canadian Council of Social Development », dans David Cameron and Richard Simeon, dir., *Language Matters: How Canadian voluntary associations manage French and English*, (Vancouver: UBC Press, 2009), 121-136.

⁸¹ Pour un récit plus complet, voir Richard Splane, *75 Years of Community Service to Canada : Canadian Council on Social Development, 1920-1995*, CCSD, 1996.

données communautaires, des groupes faisant partie d'une même communauté, d'une municipalité ou d'une région, se réunissent pour acheter des données statistiques, principalement auprès de Statistique Canada. Par le biais de CCDS, ces regroupements peuvent obtenir les données à moindre coût et produire des opérations plus ciblées. De plus, cet échange facilite la concertation entre les différents acteurs locaux, que ce soit les services policiers, les institutions municipales ou les organismes sociaux. Dans un pays aussi régionalisé que le Canada, CCDS, qui a des membres partout au pays, tente de favoriser le partage de l'information, et de la relayer au niveau régional et national⁸².

Pendant la controverse du recensement, le CCDS a été le premier à réagir et est devenu peu à peu le leader du mouvement de contestation. Il a d'abord été très actif au niveau de la communication, en faisant le lien entre les différents groupes qui ont souhaité s'impliquer. Ils ont beaucoup travaillé à faire connaître l'enjeu, à travers leur réseau de membres, leur site internet, les médias traditionnels et les médias sociaux. Selon Peggy Taillon, la présidente et directrice générale de CCDS que nous avons interviewée, les premières semaines ont été très importantes au niveau de l'organisation du mouvement. Le gouvernement a été pris par surprise car il ne s'attendait pas à une réaction si forte, ni si bien organisée. Des rencontres ont eu lieu avec les députés et le caucus de l'opposition, Mme Taillon a fait un témoignage marquant devant le comité de l'Industrie⁸³, et CCDS a insisté pour que l'enjeu prenne une place importante dans les médias canadiens. La direction de CCDS a utilisé tous les moyens à sa disposition pour mobiliser

⁸² Toutes les références aux affirmations de Peggy Taillon (à moins d'indication contraire) viennent de l'entrevue faite avec elle le 9 septembre 2011, à Ottawa.

⁸³ Parliament of Canada, "40th Parliament, 3rd Session Standing Committee on Industry, Science and Technology", 27 août 2010. En ligne: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4650947&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=E> (page consultée le 6 octobre 2010).

les groupes impliqués, gagner des appuis et surtout garder l'attention du public sur l'enjeu le plus longtemps possible. Le travail de CCDS a porté fruit, et des appuis sont venus de plusieurs horizons. En effet, les députés de l'opposition, plusieurs provinces et municipalités, et des acteurs très divers ont manifesté leur soutien. La population canadienne a montré son support par la signature des pétitions, et des pages *Facebook* qui ont été tellement populaires qu'elles ont dépassé la limite de membres permise. Beaucoup de support est aussi venu des médias, et des éditorialistes partout au pays. Peggy Taillon rapporte que certaines personnalités ou certains groupes d'intérêt l'ont également fait de façon informelle, sans le rendre public, principalement dans le monde des affaires et de la fonction publique.

Malgré tout, Stephen Harper et le Ministre de l'Industrie Tony Clement sont restés sur leur position et le CCDS poursuit maintenant une stratégie qui vise à assurer la production de statistiques fiables à long terme. Pour ce faire, le Conseil utilise tous les moyens possibles pour sensibiliser le public à l'importance des statistiques et est à la tête d'un rassemblement d'organisations qui mènent une poursuite judiciaire contre le gouvernement pour défendre le droit de tous les Canadiens d'être recensés⁸⁴. Ils ont comparu le 23 novembre 2011 devant la Cour fédérale à Ottawa, l'instance responsable de contrôler la légalité des décisions prises par les différentes institutions fédérales ainsi que l'application de la *Charte*. Ils ont soutenu que le

⁸⁴ Les partenaires de CCDS dans cette poursuite judiciaire sont : Social Planning Toronto, Community Development Halton, Social Planning Council of Winnipeg, Canadian Arab Federation, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, Council of Agencies Serving South Asians, Canadian Mental Health Association Toronto, African Canadian Legal Clinic, National Aboriginal Housing Association, South Asian Legal Clinic of Ontario, African Canadian Legal Clinic et Metro Toronto Chinese Southeast Asian Legal Clinic.

formulaire court qui reste obligatoire n'est pas conforme à la *Charte* puisqu'il ne demande aucun renseignement concernant l'origine ethnique, le statut d'Autochtone ou encore les handicaps.⁸⁵

2.1.2. Social Planning Toronto

Le CCDS a été rejoint par *Social Planning Toronto* (SPT)⁸⁶ dans les semaines suivant l'annonce de l'annulation du formulaire long. Il s'agit d'une organisation à but non-lucratif, qui fait de la recherche, de l'éducation communautaire et de la mobilisation autour d'enjeux de justice économique et sociale. Cet organisme a été créé en 1937, sous le nom de *Toronto Welfare Council*, il a aussi fonctionné longtemps en tant que *Community Social Planning Council of Toronto*. À ses débuts, on se concentre surtout sur la recherche autour des forces et faiblesses dans les domaines de la santé et des services sociaux à Toronto, et sur les besoins de la communauté⁸⁷. Le travail de SPT est reconnu depuis de nombreuses années, et il travaille toujours de près avec les différentes communautés de Toronto.

Nous avons communiqué avec John Campey⁸⁸, le directeur de SPT et récipiendaire du *City of Toronto Access, Equity and Human Rights Pride Award* en 2009. À l'été 2010, il s'est senti concerné par les événements, non seulement parce qu'une bonne partie de la recherche effectuée par l'organisme est basée sur les données du formulaire long, mais aussi parce que sa mission est

⁸⁵ Peggy Taillon, « Equal Right to be Counted Makes it to the Federal Court » *Community Data Program*, 25 novembre 2011. En ligne: <http://www.communitydata-donneescommunautaires.ca/node/7574> (page consultée le 13 décembre 2011).

⁸⁶ Le site web de l'organisation se trouve à cette adresse : <http://www.socialplanningtoronto.org/>

⁸⁷ Community Knowledge Center. *About this organization*. En ligne: <http://ckc.tcf.ca/org/social-planning-toronto> (page consultée le 10 octobre 2011).

⁸⁸ Toutes les références aux affirmations de John Campey (à moins d'indication contraire) viennent de l'entrevue faite avec lui le 28 juillet 2011, par téléphone.

d'encourager la production de politiques publiques justes et éclairées, qui nécessitent de connaître l'évolution de la situation des communautés sur une longue période de temps. SPT a rapidement compris que l'Enquête facultative distribuée en 2011 ne permettrait plus de récolter des statistiques fiables sur lesquelles sont basées les politiques publiques. Au départ, SPT est intervenu auprès de différents comités parlementaires et de plusieurs députés de l'opposition. À l'aide de publicité et de l'appui de certains candidats, l'organisation a réussi à faire du formulaire long obligatoire un enjeu dans les élections partielles de novembre 2010 dans une circonscription du Manitoba et dans une autre de la région de Toronto. Éventuellement, l'organisation a approché CCDS pour collaborer avec eux, et ont mis sur pied l'importante campagne *Save the Census*, qui a joué un rôle important au niveau de la communication et sur le web. SPT et le CCDS continuent de collaborer, notamment dans le cadre de la poursuite judiciaire mentionnée plus haut.

2.1.3. Fédération des communautés francophones et acadiennes

Le groupe à avoir attiré le plus l'attention médiatique, du moins du côté francophone, est certainement la Fédération des communautés francophones et acadiennes (FCFA)⁸⁹. Ce groupe, situé à Ottawa, existe depuis 1975, et est le porte-parole des communautés francophones qui vivent en milieu minoritaire. Il représente dix associations pancanadiennes sectorielles et douze associations provinciales et territoriales⁹⁰. À l'origine, le groupe se nommait la Fédération des francophones hors-Québec. Il se forme dans un contexte de croissance du mouvement souverainiste québécois, et de la popularité du Parti Québécois. Le mouvement souverainiste

⁸⁹ Pour plus d'information : <http://www.fcfa.ca>

⁹⁰ Nicole Gallant, «Représentations sociales et représentation politique : Présence immigrante dans les organismes de la francophonie minoritaire au Canada» *Politique et sociétés* 29.1 (2010), 181-201.

inquiète les communautés francophones ailleurs au pays qui se retrouvent complètement à l'écart. La FFHQ se construit par l'association de neuf groupes provinciaux, autour d'une nouvelle identité des minorités francophones, en partie définie par son exclusion du Québec⁹¹. Le groupe devient actif et visible sur la scène politique au début des années 1990, et particulièrement à partir de 1991, lorsque le nom de Fédération des communautés francophones et acadiennes est adopté. En effet, non seulement la référence au Québec est-elle abandonnée, au profit d'une vision du « Nous » autonome, mais la FCFA s'investit de façon beaucoup plus marquée dans le débat politique⁹². La FCFA accumule de nombreux succès au cours des années, grâce à leur implication auprès des partis politiques, leurs campagnes d'information ou leur participation aux différentes commissions parlementaires et autres activités de délibération. Parmi les réussites, l'Accord de Charlottetown inclut leur définition de dualité linguistique et un droit de veto sénatorial sur les questions de langue ou de culture francophone. La FCFA a beaucoup travaillé pour protéger l'accès des francophones à des services de santé en français, notamment dans le cas de l'hôpital Montfort⁹³, à Ottawa, et par son mémoire présenté devant la Commission Romanow⁹⁴. La FCFA s'est aussi beaucoup impliqué dans la campagne du « Non » lors du référendum québécois de 1995.

⁹¹ Patricia-Anne de Vriendt, « De l'identité des francophonies minoritaires canadiennes : analyse du parcours de la FFHQ et de la FCFA du Canada, 1975-1995 », dans Simon Langlois et Jocelyn Létourneau, dir., *Aspects de la nouvelle francophonie canadienne* (Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 2004), 294.

⁹² Linda Cardinal et Craig Dobbon, « Les restes de la nation canadienne-française et le discours "communautariste" en milieu francophone hors Québec », *Francophonies d'Amérique* 15 (2003), 78.

⁹³ Pour plus de détail sur l'affaire : Anne Gilbert, « Entre l'école et l'hôpital : le développement de la francophonie canadienne », dans Roch Côté, dir. *L'annuaire du Québec 2003* (Montréal : Fides, 2002), 673-9.

⁹⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Mémoire de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada à la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada*, novembre 2001. En ligne : http://www.ssta.org/media_uploads/pdf/361.pdf (page consultée le 10 octobre 2011).

La personne rencontrée à la FCFA est Serge Quinty, son directeur des communications. Aujourd'hui, l'objectif de la Fédération est de promouvoir la vitalité de ces communautés hors-Québec, au niveau social et économique. Elle vise aussi à créer des liens entre ces communautés et le Québec, le Canada, ou encore à l'international. Dans tous ses domaines d'intervention, la FCFA défend assidûment les droits linguistiques des Canadiens.

Dès l'annonce de la décision à l'été 2010, la Fédération a tenté de contacter les décideurs pour leur exposer son point de vue. En raison de l'absence de réponse de la part du gouvernement, Marie-France Kenny, la directrice générale de FCFA, et son équipe ont décidé de déposer une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale le 26 juillet, c'est-à-dire juste avant la date limite imposée par la Cour de 30 jours suivant la décision⁹⁵. Leur poursuite s'appuyait sur l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit l'accès aux services gouvernementaux dans les deux langues officielles, et de la *Loi sur les langues officielles*, qui prescrit que les besoins linguistiques doivent être évalués en fonction des données du recensement long. Suite au changement méthodologique apporté par le gouvernement Harper au recensement de 2011, il ne sera plus possible de faire ces calculs essentiels pour connaître les besoins linguistiques de la population. De plus, au niveau du développement économique, il sera impossible de savoir si les cibles que les différents ministères fixent seront atteintes. Par exemple, on ne connaîtra ni le nombre, ni la situation des immigrants francophones hors Québec, alors que le Ministère de la citoyenneté et de l'immigration a mis sur pied un plan stratégique incluant des objectifs précis à atteindre pour ce type d'immigration. Serge Quinty s'est dit étonné de voir que son organisme était vu par certains, comme la journaliste du *Devoir* Josée Boileau,

⁹⁵ Toutes les références aux affirmations de Serge Quinty (à moins d'indication contraire) viennent de l'entrevue faite avec lui le 11 août 2011, à Ottawa.

comme étant le dernier espoir pour sauver le formulaire long⁹⁶. Pour un organisme de taille modeste qui n'a pas l'habitude d'être le centre de l'attention, cet épisode a mis une grande responsabilité sur les épaules (peu nombreuses) de la FCFA.

2.1.4. Maritime Aboriginal Peoples Council

Du côté des provinces atlantiques, le Maritime Aboriginal Peoples Council (MAPC) a vécu la même déception que la FCFA devant le silence du gouvernement face à leurs nombreuses demandes de rencontres. MAPC est un regroupement de trois Conseils de peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Nouvelle-Écosse. Il s'agit d'une entité régionale, qui représente les Indiens membres de ces trois groupes ainsi que ceux qui vivent dans les Maritimes, mais hors des réserves. Cela fait un total d'environ 25 000 personnes réparties dans les différentes provinces des Maritimes⁹⁷. Le MAPC s'occupe donc d'enjeux qui touchent la région et les activités sociales et économiques de ses membres, de faire reconnaître les besoins des Autochtones et de faire valoir les responsabilités du gouvernement envers les Premières Nations, par ses engagements dont la *Loi sur les Indiens*, la *Charte des droits et libertés* et les différents documents internationaux signés par le Canada. L'association est aussi très impliquée au niveau de la gestion des ressources naturelles et du développement économique dans les communautés qu'elle représente⁹⁸.

Nous avons communiqué avec Roger Hunka, le directeur des affaires intergouvernementales de MAPC. Il nous a confié qu'au début de l'année 2010, MAPC espérait rencontrer le personnel de

⁹⁶ Josée Boileau, *Le Devoir* (Montréal), 11 août 2010. En ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/canada/294111/recensement-l-ultime-forum> (page consultée le 10 octobre 2011).

⁹⁷ <http://www.ncpei.com/about.php>

⁹⁸ <http://www.mapcmaars.ca/>

Statistique Canada dans le cadre du processus d'élaboration du recensement de 2011. Habituellement, des consultations publiques précèdent toujours ce genre de processus. Pourtant, cette année, le MAPC n'a pas été invité et l'entrevue qu'il devait avoir avec le statisticien en chef a été annulée. M. Hunka et son organisation ont donc fait pression auprès des ministres et du gouvernement. Devant l'absence de réponse, ils se sont présentés devant la Cour fédérale à Halifax et ont argumenté que la nouvelle enquête de Statistique Canada allait à l'encontre de la *Charte des droits et libertés*. Ils ont également affirmé que la nouvelle méthode allait permettre au gouvernement de se désister de ses engagements envers les Autochtones. MAPC est conscient que la nouvelle méthode causera une sous-représentation importante, surtout pour les Autochtones vivant hors réserve. Dans les grandes villes du pays, les membres des Premières Nations sont souvent démunis, ne parlent pas toujours français ou anglais, et peuvent donc être très difficiles à rejoindre. Roger Hunka sait également que toutes les minorités seront affectées par le changement, et pas seulement les Autochtones. Le MAPC a donc porté sa cause devant la Cour, malgré ses ressources limitées, dans l'espoir de faire revenir le gouvernement sur sa décision, pour le bien-être de tous les Canadiens⁹⁹.

Les quatre groupes présentés plus haut ont été sélectionnés pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ils ont été très vocaux et très impliqués parmi l'énorme vague de contestation. Ils ont organisé la bataille, mobilisé leurs membres et leurs alliés, fait du travail de sensibilisation et surtout de représentation auprès des élus. Malgré la forte pression qu'ils ont tous mis sur le gouvernement conservateur, ils se sont butés au silence de leurs opposants et à leur entêtement. Devant l'impossibilité de discuter avec les représentants de l'autorité, ils se sont tous tournés vers le

⁹⁹ Toutes les références aux affirmations de Roger Hunka (à moins d'indication contraire) viennent de l'entrevue faite avec lui le 31 août 2011, par téléphone.

pouvoir judiciaire. Certains l'ont fait dès le début, comme la FCFA et le MAPC. SPT et CCDS ont plutôt épuisé toutes leurs ressources pour finalement remplir un recours judiciaire en 2011, après la tenue du recensement, dans le but de garantir une récolte de statistiques fiables à long terme, et pour que l'enjeu ne soit pas complètement oublié par le public.

2.2 Les groupes impliqués : nature et motivations

Outre le fait qu'ils se soient impliqués intensément dans le débat contre le changement apporté au formulaire long du recensement et qu'ils soient allés jusqu'à se présenter devant la Cour, ces quatre groupes ont plusieurs points en commun. Ces ressemblances nous permettent de comprendre pourquoi ceux-ci, plutôt que d'autres opposants, se sont investis dans la lutte. Les points en commun sont la nature de leur financement, le travail de représentation de populations aux intérêts variés, et leur engagement au niveau de la protection des droits et de politiques publiques progressistes.

Tout d'abord, les groupes présentés plus haut, à l'exception de la FCFA, sont indépendants du gouvernement, et obtiennent leur financement par d'autres moyens, habituellement par les contributions des membres et des utilisateurs. Dans le cas du CCDS, l'indépendance financière est récente et a failli causer la disparition de l'organisation. Au final, cela leur a permis de se positionner contre le gouvernement sans craindre de représailles financières. La peur de coupures, selon les personnes interviewées, était un facteur important dans la décision d'autres groupes d'intérêt de ne pas prendre position ou de ne pas faire de pression sur le gouvernement. Selon Peggy Taillon, de CCDS, plusieurs groupes, entre autres du milieu des affaires, sont restés silencieux malgré leur désaccord, pour des raisons stratégiques. Les groupes ou organisations qui

militent pour la défense des droits ou pour des politiques publiques progressistes sont pour la plupart affaiblis par les coupures dans leur financement et doivent choisir leur bataille. Certains ont donc dû choisir de mettre leur énergie ailleurs pour des raisons logistiques et politiques, et par manque de ressources. Cette incapacité ressentie a également influencé la décision de MAPC et de SPT de se présenter devant les tribunaux. En effet, Roger Hunka était conscient de la difficulté pour les organisations nationales de se positionner contre la décision sous peine de perdre leur financement. Malgré leurs ressources limitées, les trois Conseils autochtones membres de MAPC sont allés de l'avant car ils connaissaient l'importance de l'enjeu et étaient malgré tout les mieux placés pour contester la décision. Il en va de même pour SPT. M. Campey, le directeur, nous a aussi confié que son organisation a accepté de prendre les devants puisque la plupart des organisations nationales les plus affectées avaient subies des coupures importantes et n'étaient tout simplement pas en mesure de le faire.

Un deuxième point commun est que ces quatre groupes travaillent quotidiennement pour la défense des programmes sociaux, le respect des droits selon les engagements du gouvernement, et militent pour l'élaboration de politiques basées sur des données réelles. Deux d'entre eux, la FCFA et le MAPC, défendent plus particulièrement les droits des Canadiens établis dans la *Charte des droits et libertés*. Au niveau législatif, la FCFA surveille le gouvernement au niveau de la *Loi sur les langues officielles*, tandis que le MAPC base son travail sur l'objectif de faire respecter la *Loi sur les Indiens*. Le respect de la *Charte* et des deux lois mentionnées, ainsi que les recherches produites par SPT et CCDS, dépendent directement des données recueillies par le formulaire long à chaque cinq ans. Ainsi, le travail quotidien des quatre groupes sera affecté largement par le changement méthodologique.

Le troisième point en commun des quatre groupes est le fait qu'ils rassemblent plusieurs organisations plus petites, et qu'ils représentent souvent des intérêts variés. MAPC et SPT font tous deux du travail au niveau régional. MAPC représente plusieurs groupes autochtones des Maritimes et SPT des organisations diverses, mais toutes situées dans la région de Toronto. La FCFA et le CCDS sont, quant à elles, des organisations nationales basées à Ottawa. La FCFA représente l'ensemble des communautés francophones du Canada, dans les milieux où elles sont minoritaires, tandis que CCDS est formé de membres provenant de tous les horizons, mais qui partagent un intérêt pour les politiques publiques et la justice sociale. Bref, les quatre groupes ont des membres provenant de plusieurs horizons, et dans leur décision d'affronter le gouvernement au sujet du recensement, ont tous l'impression d'agir pour le bien commun, et pas uniquement pour défendre les intérêts de leurs membres. Aucun des intervenants interrogés n'a exprimé vouloir défendre un programme existant ou une politique en particulier. Chacun conçoit que les plus touchés seront les membres des différentes minorités de la population, mais sait aussi que les Canadiens en général seront affectés par le changement.

2.2.1 Pourquoi s'impliquer dans un débat méthodologique?

Dans le premier chapitre, trois tendances avaient été remarquées dans les différents cas de lutte autour du recensement. Il s'agit de la légitimité tirée d'un discours idéologique populaire, de la volonté de faire reconnaître son identité ethnique, et de la transformation d'un enjeu politique (lois ou programmes gouvernementaux) en enjeu technique. Pour vérifier si ces éléments se retrouvent aussi dans les événements de 2010, nous avons posé la question : « Pour quelle raison

avez-vous décidé d'agir contre la décision du gouvernement d'annuler le formulaire long obligatoire? ».

Nous avons pu constater que le motif principal mentionné varie d'un groupe à l'autre, selon le domaine dans lequel chacun d'entre eux est impliqué. Pour la FCFA, qui travaille à défendre les droits des francophones au Canada, la motivation principale était la défense de l'article 20 de la *Charte des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*. Même si le gouvernement a finalement cédé à une partie de leurs requêtes, avant même d'attendre la comparution devant la Cour, et ajouté les deux questions sur la langue au formulaire court obligatoire, la FCFA croit que l'absence de données socio-économiques utilisées pour faire des croisements nuira au développement des communautés francophones en milieu minoritaire et ne permettra plus de savoir si les droits de ces communautés sont respectés.

Pour le CCDS, deux raisons, l'une pratique et l'autre idéologique, ont motivés la prise de position. La première est que leurs travaux dépendent presque exclusivement des données du recensement. La production de recherche et la création de communautés de partage de données sont les principales activités de CCDS, et se basent sur les données récoltées à chaque cinq ans dans le formulaire long. La deuxième raison est idéologique. Depuis sa création, l'organisme s'attaque à des problèmes sociaux variés mais se veut encore aujourd'hui un promoteur d'une idéologie progressiste et de justice sociale. La nouvelle méthodologie du recensement va selon ses dirigeants directement à l'encontre de ces objectifs.

Pour MAPC, le changement apporté au formulaire long aura des conséquences importantes. Il causera d'abord une énorme sous-estimation du nombre d'Autochtones, et en particulier ceux vivant dans les villes. Pour Roger Hunka, il s'agit d'une trahison, de la perte du droit qu'a

chaque personne d'être comptée. MAPC a décidé d'agir parce qu'une partie des gens qu'il représente vivent souvent dans des conditions difficiles et que sans les données du formulaire long, les munitions utilisées pour protéger les programmes d'aide qui s'adressent à eux seront perdues. SPT partage les mêmes préoccupations que CCDS. Ils produisent eux aussi beaucoup de recherche basée sur les données du recensement, et croient surtout que la décision est contraire à la notion de justice sociale, et qu'elle aura comme conséquence de permettre au gouvernement de prendre des décisions basées uniquement sur l'idéologie plutôt que de se baser sur des faits.

2.2.2 Raisons communes

Il est frappant de voir que dans la suite d'entrevues, les motivations secondaires mentionnées par les répondants sont très similaires. Premièrement, chacun d'entre eux déplore le fait que la réputation de Statistique Canada est entachée. À partir de 2011, plusieurs organisations internationales n'accepteront plus d'utiliser les données du recensement canadien, puisqu'elles ne seront plus assez fiables. De plus, la réputation d'excellence et d'indépendance de l'organisme est perdue. Peggy Taillon insiste sur l'absurdité du fait que le gouvernement Harper mette en doute la crédibilité d'une institution qui fait partie de son propre gouvernement pour justifier sa décision. Non seulement met-il en doute la compétence de la fonction publique de son gouvernement, mais il le fait avec une institution dont la réputation, au pays et à l'international, n'est plus à faire.

Deuxièmement, chacun des répondants mentionne que le manque de fiabilité des données entraînera des pertes financières pour Statistique Canada, qui vendait ses données à une multitude de clients. Les différentes institutions nationales, internationales ou encore les

entreprises ne pourront plus se fier aux données de Statistique Canada, donc ne feront plus partie de sa clientèle. De plus, la nouvelle formule du recensement coûtera plus cher que l'ancienne, puisqu'elle sera distribuée à un plus grand nombre de personnes. Évidemment, ils mentionnent tous que le coût au niveau des politiques publiques sera important, car l'argent sera investi de façon beaucoup plus arbitraire.

Troisièmement, l'ensemble des participants aux entrevues exprime l'importance d'avoir des données fiables et que les prises de décisions politiques soient basées sur des faits. Ils croient que le gouvernement, pour justifier sa décision, a utilisé des informations mensongères et sentent qu'il est de leur responsabilité de révéler au public ce qu'il en est vraiment, et par la même occasion de sensibiliser la population sur l'importance des recensements. Dans les mots de John Campey, l'objectif réel derrière la décision de changer la méthodologie du recensement est de faire de la « *decision-based evidence-making* » plutôt que de l'« *evidence-based policy making* »¹⁰⁰.

¹⁰⁰La même idée est développée par Kirsten Kozolanka, qui écrit: « ... the Harper Conservatives have exhibited a tendency in messaging to marginalize scientific knowledge with which they don't agree ideologically ». Effectivement, on retrouve plusieurs exemples dans lesquels l'idéologie prend le dessus sur la science. Le cas du formulaire long obligatoire n'est pas le premier où le gouvernement a préféré ignorer les rapports des experts et faire des choix contraires à la logique. Ce fût le cas notamment des sites d'injection supervisés et de la sécurité nucléaire lors de la crise des isotopes. Les scientifiques d'Environnement Canada ont aussi l'impression d'être réduits au silence, et doivent demander l'autorisation au gouvernement avant de divulguer les résultats de leurs recherches au public. Pour plus de détails à ce sujet : Kirsten Kozolanka, «Communication by Stealth: The New Common Sense in Government Communication », dans Allan M. Maslove, dir., *How Ottawa Spends 2009-2010; Economic Upheaval and Political Dysfunction* (Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009), 230; Margaret Monroe, « Environment Canada scientists told to toe the line » *National Post* (Toronto), 31 janvier 2008. En ligne: <http://www.nationalpost.com/news/canada/story.html?id=277560> (page consultée le 10 octobre 2011); et Mike de Souza, « Climate-change scientists feel 'muzzled' by Ottawa: Documents », *Montreal Gazette* (Montréal), 15 mars 2010. En ligne : <http://www.montrealgazette.com/news/Climate+change+scientists+feel+muzzled+Ottawa+Documents/2684065/story.html> (page consultée le 10 octobre 2011).

Finalement, les quatre interviewés ont insisté sur le sentiment de devoir qu'ils ressentent face à cette cause. Non seulement font-ils partie de ceux qui seront les plus affectés, mais ils savent aussi que, malgré leurs ressources limitées et leur situation parfois précaire, ils restent les mieux placés pour se positionner face au gouvernement conservateur. Ils ont aussi l'avantage de la légitimité dans ce combat, puisqu'ils sont tous non-partisans, et défendent les droits des Canadiens, en particulier ceux des minorités, mais aussi le bien-être de l'ensemble de la population. Comme le dit Serge Quinty : « On porte la bannière pour tous les citoyens ».

2.2.3 L'enjeu central de l'idéologie

Dans l'entrevue effectuée avec Roger Hunka, le directeur de MAPC a affirmé que : « The census is a very dangerous political tool ». Les quatre groupes interrogés ont beaucoup insisté sur l'importance de l'enjeu derrière le changement méthodologique annoncé en catimini par le gouvernement conservateur. Chacun des répondants a vu derrière la décision de Harper l'objectif dissimulé de changer profondément le Canada en suivant un agenda néoconservateur bien établi.

M. Hunka, de MAPC, s'insurge contre cette décision et les justifications, selon lui mensongères, qui l'accompagnent. M. Hunka croit que le gouvernement veut consciemment renier le droit d'être compté aux populations les plus vulnérables. Entre autres, les Autochtones hors réserves deviendront moins visibles, car dans le questionnaire court obligatoire, la seule référence aux membres des Premières Nations se trouve dans la partie où le répondant doit inscrire son adresse. Les habitants des réserves indiennes doivent l'inscrire, mais tous ceux qui vivent en ville, ou à

l'extérieur des réserves, ne peuvent indiquer qu'ils sont des Autochtones¹⁰¹. M. Hunka refuse également de croire à l'argument de la vie privée, et croit que c'est une construction d'Harper pour camoufler ses intentions réelles, c'est-à-dire de couper dans les programmes dédiés aux femmes, aux minorités linguistiques et ethniques, et aux populations en difficulté. À présent, on ne pourra plus justifier le besoin pour les différents programmes car on n'aura plus de chiffres fiables pour prouver les arguments avancés.

Serge Quinty, de la FCFA, note que le gouvernement va nuire à ses propres ministères en les empêchant de vérifier si les cibles fixées seront atteintes. Plusieurs programmes, entre autres dans le domaine du développement économique des minorités linguistiques, ne pourront plus être évalués, ce qui pourrait avoir comme conséquence de diminuer leur portée. Pour les mêmes raisons, les impacts des actions posées par les groupes comme la FCFA seront aussi très difficiles à évaluer.

À SPT, John Campey est convaincu que le gouvernement conservateur utilisera l'absence de données fiables pour prendre des décisions basées sur l'idéologie plutôt que sur les faits. Cela rendra difficile le travail des groupes qui représentent des populations dans le besoin, qui n'auront pas de base solide sur laquelle baser leur argumentation. M. Campey y voit clairement le projet idéologique qui était déjà derrière le *National Citizen Coalition*, le groupe de pression dirigé par Stephen Harper entre 1998 et 2002. Cette impression est renforcée par le fait qu'aucun groupe n'a fait pression auprès du gouvernement en 2010 pour faire annuler le formulaire long, et que Munir Sheikh a publiquement affirmé que Statistique Canada n'avait jamais proposé la

¹⁰¹ Les questions du formulaire court se trouvent à cette adresse :
http://census2011.gc.ca/ccr05/ccr05c/pdf/ccr05c_000_000-fra.pdf

méthodologie choisie¹⁰². La décision vient donc véritablement du Conseil des ministres et du Premier ministre.

Peggy Taillon, de CCDS, partage la même opinion et a l'habitude de travailler en étroite collaboration avec Statistique Canada, avec des hauts fonctionnaires et avec les différentes instances du gouvernement fédéral à Ottawa. Selon ses observations au sujet de la gouvernance fédérale : « Things that are happening are grounded in ideology, rationalized through mythology and misinformation ... ». Mme Taillon croit que la décision d'éliminer le formulaire long du recensement est tout simplement l'une des étapes sur l'agenda de Stephen Harper et de son équipe pour modifier considérablement le Canada tel qu'on le connaît aujourd'hui. D'autres observateurs ont aussi commenté sur la méthode de gouvernance de Stephen Harper, plutôt que de donner de grands coups et de prendre des décisions flamboyantes pour changer les pratiques politiques canadiennes, Harper utilise plutôt la technique de l'incrémentalisme, suivant les conseils de Tom Flanagan¹⁰³. La façon dont a été faite l'annonce du changement, en plein été, et sans annonce officielle sauf dans la *Gazette du Canada*, suggère aussi que M. Harper souhaitait faire passer la décision de façon inaperçue.

Donc, les représentants des groupes interrogés constatent que la décision du gouvernement vise à utiliser un changement méthodologique dans le but de faire des changements profonds dans les politiques publiques. Ils savent aussi que l'équipe d'Harper, face à la contestation d'une ampleur imprévue, a dû trouver des justifications acceptables par l'opinion publique pour appuyer sa

¹⁰² Sheikh, *Communiqué*.

¹⁰³ Lawrence Martin, *Harperland; The Politics of Control* (Toronto : Penguin, 2010), 47-48; et Tom Flanagan, *Harper's Team; Behind the Scenes in the Conservative Rise to Power*, Second Edition (Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009), 294.

position. Le gouvernement a alors avancé trois arguments : le fait que l'exercice n'est pas pris au sérieux et que les données sont ainsi faussées, que les questions sont une intrusion exagérée dans la vie privée, et que les peines pour les contrevenants sont inutilement sévères¹⁰⁴. Pourtant, ces arguments ont tous été réfutés par l'opposition.

La méthodologie du recensement de 2011, et plus précisément celle du formulaire long, devient le centre d'un combat entre l'idéologie néoconservatrice du gouvernement Harper et les groupes progressistes et de défense des droits et libertés, dont les groupes que nous avons rencontrés. Il s'agit d'une décision idéologique, mais qui n'est pas présentée comme telle par le gouvernement. Le débat de fond est donc constamment évité pour plutôt tourner autour d'un élément technique, qui, présenté ainsi, intéresse assez peu la population canadienne.

Dans leur travail de mobilisation, les groupes ont dû expliquer au public et vulgariser le travail de Statistique Canada pour faire comprendre à la population l'intérêt du formulaire long du recensement. Le débat de fond, entre les idées conservatrices et celles plus libérales et progressistes n'était pas abordé par le gouvernement, qui tenait selon certains opposants, un discours purement démagogique¹⁰⁵. Les poursuites devant la justice, quant à elles, ne concernaient que la méthodologie, et la capacité du gouvernement à respecter ses engagements légaux (*Loi sur les langues officielles*, *Charte des droits et libertés*) même en l'absence du formulaire long obligatoire. Le débat a tourné autour de ces éléments extrêmement techniques et

¹⁰⁴ Christian Nadeau, *Contre Harper; Bref traité philosophique sur la révolution conservatrice* (Montréal : Boréal, 2010), 52.

¹⁰⁵ Richard Shearmur, « Obscurantisme, bonjour! » *Le Devoir* (Montréal), 4 juillet 2010. En ligne: <http://www.ledevoir.com/politique/canada/291957/obscurantisme-bonjour> (page consultée le 10 octobre 2010).

complexes, ce qui a permis au gouvernement d'éviter d'avoir à donner une justification claire sur ces objectifs et, par le fait même, d'éviter le débat de fond.

Derrière l'enjeu méthodologique se cache la volonté de supporter ou non les populations les plus vulnérables à l'aide de différents programmes d'aide, de permettre à l'État, aux provinces et à toutes sortes de groupes d'avoir accès à des données exactes sur la situation des populations. Du côté du gouvernement, il est surprenant d'imaginer que le pouvoir souhaite se départir d'un tel outil de gouvernance. Pourtant, pour les Conservateurs, l'absence de données signifie que ses opposants n'auront plus de statistiques pour appuyer leurs arguments et leurs demandes. Cela peut aussi être le premier pas vers une diminution de la présence de l'État dans plusieurs domaines.

Évidemment, il ne s'agit que de suppositions, mais les groupes interrogés abordent les prochaines années au pouvoir du gouvernement conservateur avec appréhension. Selon Peggy Taillon, de CCDS : « Next years are going to be striking. The long-form is the perfect example of the dangerous repercussions of this government's ideology ». Les groupes qui s'opposent militent donc pour le retour du recensement long mais aussi et surtout pour une vision de la société et de la gouvernance qui a prévalu jusqu'à maintenant et qu'ils considèrent comme juste. Ils souhaitent que les décisions soient prises de manière éclairée, et basées sur des faits, plutôt que simplement idéologiques.

Il s'agit d'un exemple parmi d'autres d'une tendance qui se répète sous le gouvernement de Stephen Harper, c'est-à-dire de privilégier l'idéologie sur les rapports scientifiques. La décision d'annuler le formulaire long obligatoire suscite l'opposition unanime des statisticiens, et prouve que le gouvernement considère les rapports des experts comme une opinion parmi d'autres, qui

peut être ignorée¹⁰⁶. Évidemment, l'absence de données fiables sur la population permettra aux conservateurs de prendre de nouvelles décisions basées sur l'idéologie, sans que leurs opposants puissent répliquer autrement que de manière également idéologique.

2.2.4 L'importance de la législation et des programmes

Chaque groupe a des appréhensions au sujet des conséquences qu'aura le remplacement du formulaire long obligatoire par l'Enquête nationale auprès des ménages. Chacun sait que plusieurs groupes seront atteints. À SPT, on redoute principalement la sous-représentation des gens qui ne sont pas de langue maternelle anglaise, ceux dont le taux d'alphabétisme est bas, les plus pauvres et les personnes âgées. Pour différentes raisons, ces catégories de citoyens auront de la difficulté à remplir le formulaire ou ne le considéreront pas comme une priorité.

Serge Quinty, de la FCFA, sait aussi que les minorités francophones hors-Québec ne seront pas les seules à être affectées. Il donne l'exemple d'un témoignage de la mairesse d'Iqaluit devant la Chambre des communes, qui explique l'importance de la question du recensement sur le nombre de chambres à coucher dans chaque demeure : « Housing data collected by Statistics Canada as part of the long-form census is some of the most valuable information we have to gauge the rate of overcrowding in Inuit communities »¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Kozolanka, « Communication by Stealth », 230.

¹⁰⁷ Globe editorial, « Long-form testimonials shine light on bad census policy », *The Globe and Mail* (Toronto), 27 juillet 2010. En ligne: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/long-form-testimonials-shine-light-on-bad-census-policy/article1653802/>. (page consultée le 10 octobre 2010).

Pour M. Hunka de MAPC, un nombre important d'Autochtones vivant hors réserve sera absent du nouveau compte, et les programmes qui les visent seront coupés de façon notable. Il prédit que les domaines qui seront atteints seront principalement le logement, le support médical, les programmes destinés aux enfants et aux personnes âgées, pour l'emploi et l'éducation permanente.

À CCDS, la campagne de mobilisation a plutôt insisté sur le fait que tous les Canadiens seront affectés par le changement, que leur vie sera changée par une multitude de petits détails pratiques. L'organisme a voulu faire savoir à la population que le changement affectera des décisions de base telles que l'emplacement d'une école, d'une caserne de pompiers, etc.¹⁰⁸ Ils ont aussi fait beaucoup d'efforts pour démentir les propos tenus par le gouvernement, sur la fiabilité de Statistique Canada, sur l'utilité des données recueillies et sur l'objectif idéologique caché derrière la décision.

La décision de rendre le formulaire long facultatif aura des conséquences concrètes sur le respect des lois et de la *Charte* par le gouvernement, et sur la continuité des programmes sociaux. Les associations croient que les conservateurs se serviront du changement pour échapper à leurs obligations envers certaines parties de la population canadienne, et que les plus touchés seront les plus vulnérables, c'est-à-dire les plus pauvres, les minorités ethniques, etc. C'est aussi l'élément qui a poussé MAPC et FCFA à faire des demandes de contrôle judiciaire, puisque leur travail de protection des citoyens les positionne dans une position plus légitime ou du moins « plus ferme au niveau légal »¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Entrevue, Peggy Taillon.

¹⁰⁹ Entrevue, Serge Quinty.

Les groupes ont non seulement senti l'urgence d'agir parmi tous ceux qui restaient silencieux, par peur de coupures ou par manque d'effectif, mais également parce qu'ils sentaient qu'ils avaient le devoir et la légitimité pour le faire. Peggy Taillon, du CCDS, le dit ainsi : « There was a sense of credibility from people about CCSD protesting against the decision ». En tant qu'utilisateur majeur de données et défenseur des politiques publiques avisées, le CCDS travaille de près avec Statistique Canada et est particulièrement bien placé pour contester la décision. De plus, avec des membres partout au pays, et provenant de tous les domaines, l'organisme est un parfait porte-parole et a pu utiliser ses listes de diffusion déjà établies pour assurer la communication.

Pour SPT, qui travaille pour une multitude de groupes de la région de Toronto, l'essentiel était de défendre les politiques publiques progressistes. Que ce soit pour protéger les programmes existants ou dans l'éventualité de futures décisions gouvernementales, ce sont les membres de SPT et l'ensemble des citoyens de Toronto qui seront touchés. L'organisme a donc pris la responsabilité de mener une campagne contre la décision du gouvernement, pour donner une voix à ceux qui n'en auront plus et dont les besoins seront constamment sous-évalués ou ignorés.

MAPC et la FCFA ont aussi insisté sur l'importance des programmes sociaux, mais ont décidé de baser leurs poursuites judiciaires en s'appuyant sur la législation en place et sur la *Charte des droits et libertés*. En tant que protecteurs de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur les langues officielles*, respectivement, ces deux groupes ont vu le recensement comme un combat qu'ils ne pouvaient éviter. Ils ont tous deux tenté, sans succès, de prouver au juge que le changement dans la méthodologie allait permettre au gouvernement de contourner ses obligations légales.

2.3 Le recensement de 2010 : comparaisons et analyse

Les entrevues décrites plus haut nous montrent que la situation controversée au Canada en 2010 partage certains éléments avec les différents épisodes analysés au premier chapitre. C'est ce qui sera expliqué dans la partie suivante. De plus, il est important d'y noter des particularités qui distinguent ce cas récent des autres, et qui illustrent l'état des relations entre la société civile et le gouvernement canadien.

2.3.1. Un recensement controversé, retour sur des cas similaires

À l'issue de l'analyse de plusieurs cas au premier chapitre, nous avons tiré trois hypothèses au sujet de la mobilisation autour du recensement. Il s'agit de l'importance du facteur identitaire, de l'inscription du débat dans un courant idéologique et de la présence de lois ou programmes qui dépendent des données recueillies au recensement. L'analyse des informations rassemblées à l'aide des entrevues nous permettent de dire que le cas de 2010 diffère légèrement de ce qui a été observé auparavant.

Tout d'abord, le facteur identitaire, qui était prédominant dans les autres cas, est dans ce cas-ci présent, mais d'une importance moindre, et ne concerne pas l'origine ethnique. Les groupes FCFA et MAPC représentent une population plus ciblée, respectivement les minorités linguistiques et les Autochtones. Pourtant, leurs dirigeants ont insisté sur le fait qu'ils agissaient pour le bien-être de tous les citoyens canadiens, et pas seulement de leurs membres. Ils savent pertinemment que les populations qu'ils représentent ne seront pas les seules touchées et ne sont pas les seules à bénéficier des données du recensement.

Dans le cas de SPT et de CCDS, le facteur identitaire est tout de même présent, mais on parle plutôt ici d'identité progressiste. Ces deux organisations sont impliquées dans leur communauté depuis plusieurs décennies et sont très respectées. Elles n'ont jamais cessé de défendre des valeurs de justice sociale et d'équité. SPT est une organisation qui travaille au niveau régional et CCDS, au niveau national. Leurs membres proviennent de milieux extrêmement diversifiés et l'importance des données du recensement se trouvent pour eux dans leur qualité pour la recherche, et pour la prise de décision éclairée par les décideurs.

Pour ce qui est du courant idéologique, comme nous l'avons vu, il s'agit de l'un des facteurs les plus importants dans le débat sur le recensement de 2011. Les groupes interrogés ont tous insisté sur le fait que les raisons évoquées par le gouvernement Harper pour justifier la décision prise n'étaient pas crédibles. D'autres observateurs ont également soulevé cette observation, et croient que l'objectif derrière le changement est resté caché par le gouvernement. Pour ceux qui voient clair dans les intentions du Conseil des ministres conservateur, le débat n'est aucunement méthodologique, comme veulent faire croire Harper et son entourage, mais plutôt idéologique. D'un côté se trouvent les néoconservateurs qui souhaitent une diminution de la portée du gouvernement fédéral, et de l'autre, une multitude d'individus et de groupes aux intérêts variés, qui véhiculent des idées plus progressistes, ou du moins plus libérales.

Finalement, la présence de lois et de programmes dont l'application dépend des données du recensement est cruciale. Au Canada, c'est cette récolte de données à chaque cinq ans qui sert, non seulement au gouvernement fédéral, mais aussi aux provinces, aux municipalités, et à une multitude de groupes publics et privés, pour élaborer des politiques, faire des demandes au gouvernement, et produire de la recherche sur la situation socio-économique des Canadiens. De

plus, l'application de plusieurs lois repose sur les données du formulaire long. Il s'agit, entre autres, de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi sur l'équité en emploi*, de la *Loi sur les Indiens*, de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur le multiculturalisme* et bien sûr de la *Charte*¹¹⁰.

L'impact de la méthodologie du recensement sur les lois et programmes est bien comprise par les groupes, et il s'agit de l'une des principales raisons de leur action. De plus, ils sont des grands utilisateurs de données, pour la recherche et l'appui de leurs demandes devant les gouvernements.

2.3.2. Le débat dans son contexte

La situation par rapport au recensement de 2010 est différente des cas étudiés précédemment à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les groupes ont rapidement décidé de se tourner vers le pouvoir judiciaire pour faire valoir leurs droits. Cette utilisation des tribunaux n'est pas unique mais elle est la conséquence d'une fermeture des canaux habituels de représentation et de délibération de la part du gouvernement canadien, et d'un changement dans les relations entre les décideurs et les groupes de la société civile. Ensuite, les ressources disponibles, en termes de financement et de personnel, sont un facteur déterminant pour les contestataires. Le manque de ressources, plus précisément, limite la protestation et élimine plusieurs opposants. Finalement, le changement idéologique souhaité par les Conservateurs sous Harper, depuis leur élection, est le véritable enjeu derrière le débat méthodologique. C'est ce qui divise les groupes que nous avons interrogé et le gouvernement Harper. Le formulaire long obligatoire est donc un terrain de bataille parmi d'autres pour les groupes progressistes ou de défense des droits des minorités.

¹¹⁰ Alliance de la Fonction publique du Canada, *Les données du recensement de 2011 sont essentielles pour les services publics*, 5 mai 2011. En ligne : <http://www.psac.com/news/2011/messages/20110505-f.shtml> (page consultée le 10 octobre 2011).

La prochaine partie approfondira ces trois éléments dans le contexte politique actuel. En observant de près le débat autour du remplacement du formulaire long obligatoire par l'Enquête nationale auprès des ménages, on peut voir le type de relation qu'entretiennent les groupes d'intérêt avec le gouvernement conservateur. On distingue aussi les changements politiques et idéologiques qui s'opèrent au Canada depuis l'arrivée des Conservateurs au pouvoir.

2.3.3. Indépendance financière et opportunités pour les groupes d'intérêt

Le facteur de l'indépendance financière des groupes face au gouvernement est d'une grande importance au Canada en 2010, mais rien ne laisse croire que ce facteur a eu un rôle à jouer dans les exemples analysés au premier chapitre. Chaque groupe interviewé a déploré l'incapacité de plusieurs acteurs à contester la décision du gouvernement. M. Campey, de SPT, l'exprime en disant que, parmi les organisations qui sont concernées par le recensement : «there are very few progressive independent public policy organisations at the national level that have any kind of staff or any kind of presence. (...) Many of them have suffered a loss in their capacities to respond as a result from the cuts of funding from the federal government ». Peggy Taillon, dans le même ordre d'idées, croit que plusieurs organisations n'ont pas osé protester, de peur de sanctions de la part des Conservateurs¹¹¹.

Les problèmes auxquels font face les groupes minoritaires et les mouvements sociaux ne datent pas de l'élection des Conservateurs. Les auteurs ont documenté des changements majeurs dans

¹¹¹ Idée aussi partagée par Nadeau, *Contre Harper*, 40.

les relations entre l'État et la société civile dans les années 1990. Phillips et Jenson¹¹², en utilisant le concept de régime de citoyenneté, montrent que dans les années précédant l'adoption de la *Charte*, les associations et groupes à la recherche d'équité sont considérés comme importants pour permettre l'accès égal au processus démocratique. Cela est institutionnalisé de plusieurs façons, par le financement de groupes défavorisés ou encore la création d'organes consultatifs semi-indépendants pour faire de la recherche et conseiller le gouvernement sur différents sujets comme la situation des femmes, des aînés, etc. En d'autres mots, le gouvernement facilite l'accès des plus défavorisés au processus de décision.

À partir des années 1980, et dans la décennie 1990, les idées néolibérales et la restructuration de l'État-providence ont changé les relations avec le tiers secteur. L'objectif de justice sociale perd de son importance et le financement pour les groupes à la recherche d'équité et le secteur bénévole est presque éliminé. Le Secrétariat d'État, qui était responsable de plusieurs programmes sociaux, est aboli en 1993. La recherche et les activités de lobby ne sont plus financées. Les organismes continuent d'avoir du financement, mais seulement lorsque leur mandat inclut la prestation de services ou dans le cadre de partenariats.

Ces changements importants ont entraîné la diminution de l'influence des groupes et associations sur le processus de décision. En plus de privilégier le financement des associations dans un but de prestation de services, les groupes qui ont souligné les effets négatifs de ces changements

¹¹² Jane Jenson et Susan D. Phillips, « Redesigning the Canadian Citizenship Regime: Remaking the Institutions of Representation », dans Colin Crouch, Klaus Eder et Damian Tambini, dir., *Citizenship, Markets and the State*. (Oxford : Oxford university Press, 2001), 69-89.

« ont vu leur financement retiré et leur crédibilité remise en question sous prétexte qu'ils n'étaient pas représentatifs »¹¹³.

De plus, la façon dont ces groupes sont présentés prend une connotation de plus en plus négative. Ils sont décrits comme des 'intérêts spéciaux', qui ont trop de pouvoir selon l'avis de certains. Leur légitimité au niveau démocratique est remise en question, les opposants à la politique de représentation croient que: "The Charter's main beneficiaries are special interest groups who invoke it to persuade appointed judges to reverse the decisions of democratically elected representatives"¹¹⁴. Leur crédibilité est sans cesse attaquée, et le gouvernement organise de nouveaux types de consultation, qui donnent la parole aux citoyens individuellement, et non en tant que représentants de groupes¹¹⁵.

Au Canada, depuis l'élection des Conservateurs, beaucoup d'organisations non-gouvernementales, de groupes d'intérêts et d'organismes sans but lucratif ont subi des coupures. Tous nos répondants connaissent la situation précaire de ces groupes, et particulièrement de ceux qui défendent les droits des minorités et les politiques progressistes, sous le gouvernement Harper. Depuis 2006, les groupes à la recherche d'équité ont été dénigrés de plusieurs façons, non seulement par des coupures, mais également par la disparition de moyens à leur disposition pour faire valoir leurs droits. Par exemple, dès 2006, le Programme de contestation judiciaire du Canada a été aboli, lequel servait justement à financer des causes relevant de l'égalité des politiques publiques selon la *Charte des droits et libertés*.

¹¹³ Rachel Laforest et Susan Phillips, « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada », *Politique et Sociétés* 20.2-3 (2001), 45.

¹¹⁴ Reiner Knopff et F. L. Morton, *Charter Politics* (Scarborough, Canada : Nelson, 1992), 79.

¹¹⁵ Jenson et Phillips, « Redesigning the Canadian Citizenship Regime ».

Au niveau financier, les groupes de défense des droits ont récemment subi de nouvelles coupures qui ont eu des conséquences dramatiques. L'un des cas les plus notoires est celui des groupes de défense du statut de la femme. Les organisations féministes avaient au début des années 1980 un financement relativement stable et de nombreuses opportunités d'échange avec le gouvernement¹¹⁶. Elles ont vu leur financement diminuer à plusieurs reprises, notamment dans les années 1990 et ont dû s'adapter en conséquence.

Plus récemment, suite à l'élection du gouvernement conservateur minoritaire en 2006, ces groupes féministes ont subi de nouvelles coupures qui ont grandement affecté leurs activités. Condition féminine Canada, une entité gouvernementale, a été coupée de plus du tiers de son budget, et les fonds du Programme de promotion de la femme ne sont plus accordés aux groupes qui font de la recherche, des activités de revendication ou du lobby auprès des gouvernements¹¹⁷. De plus, le mot 'égalité' a été retiré du mandat du Programme, pour y être ensuite remis suite aux protestations.

Cette suite de coupures a été dévastatrice pour les groupes défendant le statut de la femme, mais a été justifiée par le besoin de faire des économies par le gouvernement, plutôt que par la volonté évidente des Conservateurs de reculer au niveau des droits de la femme¹¹⁸. Le Parti conservateur est composé de partisans du conservatisme fiscal, mais aussi du conservatisme moral. Dans cette catégorie, on retrouve le groupe REAL Women Canada, qui demandait ces changements depuis

¹¹⁶ Alexandra Dobrowolsky, « Of 'Special Interest': Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 31.4 (1998), 721.

¹¹⁷ Condition féminine Canada, « Programme de promotion de la femme : Guide d'information », 2011. En ligne : <http://www.cfc-swc.gc.ca/fun-fin/wcf-fcf/guide-fra.html#section3> (page consultée le 10 octobre 2011).

¹¹⁸ Melissa Haussman et Pauline Rankin, « Framing the Harper Government : 'Gender-Neutral' Electoral Appeals While Being Gender-Negative in Caucus », dans Allan M. Maslove, dir., *How Ottawa Spends 2009-2010; Economic Upheaval and Political Dysfunction* (Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009), 252.

longtemps, en déplorant le fait que l'argent du gouvernement pour les femmes n'allait qu'aux féministes¹¹⁹.

Il est donc important de souligner que plusieurs groupes et associations ont offert leur support moral au CCDS dans ses actions, mais ont décidé de rester en retrait, par peur de sanctions de la part du gouvernement. En effet, la société civile, qui a été considérablement affaiblie depuis l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, ne parvient pas à s'opposer efficacement, et il y a trop de combats à mener pour les ressources et le personnel disponible. De plus, les partis d'opposition sont tous en mauvaise position, sans leaders pour mener la bataille, et sans espoir d'obtenir une majorité du vote populaire. Cette situation facilite la tâche de Stephen Harper, même si les décisions comme celle d'annuler le formulaire long obligatoire ne plaisent qu'à une minorité de la population, et ne font pas l'unanimité dans son propre parti¹²⁰.

Les opinions de Harper et de ses proches collaborateurs au sujet des groupes à la recherche d'équité sont bien connues. Le conservatisme social a une part importante dans le parti et sa base électorale, et la décision d'éliminer le formulaire long obligatoire vise directement cette catégorie de l'électorat. Les femmes, les homosexuels et les groupes minoritaires sont particulièrement visés et ont dû y faire face dans les dernières années. La fin du recensement long obligatoire est une embûche de plus pour ces groupes, qui ne pourront plus utiliser les données pour prouver la discrimination à laquelle ils font face.

¹¹⁹ Janine Brodie et Isabella Bakker, *Where are the Women?: Gender Equity, Budgets and Canadian Public Policy*, (Ottawa : CCPA, 2008), 116.

¹²⁰ John Ibbitson, Tavia Grant et John Lorinc, « Clement accused of misrepresenting census impact », *Globe and Mail* (Ottawa et Toronto), 20 juillet 2010. En ligne: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/clement-accused-of-misrepresenting-census-impact/article1645585/> (page consultée le 8 octobre 2011).

2.3.4. L'absence de consultation publique et le recours au pouvoir judiciaire

Il est intéressant de remarquer, lors des événements de 2010, que plusieurs groupes ont opté pour l'option de la poursuite judiciaire pour faire valoir leur point de vue. Ce même phénomène se retrouve aussi dans les cas de l'*undercount* et de la catégorie hispanique, aux États-Unis. Lors des débats autour de l'*undercount*, un nombre impressionnant de 53 poursuites judiciaires ont été intentées devant la cour fédérale dans les quelques mois précédant le recensement de 1980. Elles faisaient suite à la tenue d'un atelier et de conférences réunissant les principaux intervenants et groupes d'intérêt. Ces poursuites ont été suivies d'autres ateliers plus poussés qui ont permis d'en arriver à un ensemble de considérations en faveur et en défaveur de l'ajustement du compte¹²¹.

Dans le cas de la catégorie hispanique, dans les années 1960 et 1970, tous les moyens ont été utilisés pour faire pression sur le *Census Bureau*, dans le but que la méthodologie choisie reflète le plus précisément possible la communauté hispanique. Le groupe de pression s'est adressé à la fois au *Census Bureau*, aux politiciens, et aux tribunaux. L'une de leur victoire est la création du *Census Advisory Committee on the Spanish Origin Population*, un groupe de travail spécifique pour la question hispanique en prévision du recensement américain de 1980.

Par contre, dans les cas du débat sur les réponses multiples aux États-Unis, de «*Count me Canadian!*», et de la question ethnique en Grande-Bretagne, les groupes de pression ne sont pas allés devant les tribunaux. Dans le cas américain des réponses multiples à la fin des années 1990, cette avenue n'a pas été utilisée. Le différend a été réglé à l'aide de consultations publiques, et

¹²¹ Barabba, Mason et Mitroff, « Federal Statistics in a Complex Environment », 203-212.

par un comité rassemblant plusieurs agences gouvernementales qui a finalement tranché sur la forme que prendrait la question.

Au Canada, dans les années 1980, les partisans de la catégorie « *Canadian* » ont utilisé le processus délibératif, par le biais d'une députée du *Reform Party* qui a déposé une motion à la Chambre des communes proposant l'ajout de la catégorie. La mobilisation et la présence insistante de l'enjeu dans les médias a finalement eu raison de Statistique Canada puisqu'un pourcentage relativement important de personnes ont répondu « Canadien » même si ça ne faisait pas partie des réponses mentionnées.

En Grande-Bretagne, les minorités ethniques ne militaient pas pour, mais plutôt contre l'ajout de catégories qu'elles considéraient comme discriminatoires. Dans ce cas, les moyens utilisés pour contester ont été les manifestations et le boycott des tests précédant le recensement. Finalement, les protestations insistantes des minorités ethniques ont incité le gouvernement britannique à offrir des consultations publiques pour mettre en contact les minorités, les utilisateurs de données et les employés de l'agence nationale de statistique.

En 2010, avant de s'adresser au pouvoir judiciaire, chacun des groupes rencontrés a tenté de faire valoir son point de la façon habituelle, c'est-à-dire en demandant des audiences auprès de Statistique Canada, du ministre de l'Industrie et des comités parlementaires appropriés. Cependant, cette avenue a été bloquée par le gouvernement, qui a ignoré les lettres et les demandes de rencontres. Face à cette situation, les groupes ont décidé d'utiliser, en plus de la mobilisation de l'opinion publique et des manifestations dans les médias, le recours au pouvoir judiciaire.

L'appel aux tribunaux, une tactique coûteuse et au résultat incertain, semble être utilisée lorsque les autres avenues (consultations publiques, délibération démocratique, mobilisation du public) sont épuisées. L'été dernier, cette option a été choisie presque immédiatement par la FCFA et par MAPC. Deux raisons expliquent cet état des choses. Premièrement, les groupes impliqués n'ont pas eu accès à des consultations publiques comme par le passé et n'ont reçu aucune réponse de la part du gouvernement ou des officiels de Statistique Canada dans les semaines suivant la décision. Deuxièmement, une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale du Canada, suite à une décision gouvernementale, doit être effectuée dans les trente jours suivant cette décision.

Au Canada, le fait que les groupes aient décidé de passer par les tribunaux est directement relié au fait que les politiciens ont choisi la méthodologie du recensement, en ignorant les groupes qui seront affectés et les considérations techniques des employés de Statistique Canada. En effet, le recensement doit faire l'objet d'une consultation publique¹²². Cette impossibilité de se faire entendre par le gouvernement a aussi favorisé la médiatisation de l'enjeu. Pour faire de la pression sur les décideurs, les contestataires ont été très présents dans les médias et ont voulu mobiliser l'opinion publique. C'est ainsi qu'un enjeu habituellement considéré comme ennuyant et technique s'est retrouvé à faire les manchettes pendant plusieurs semaines.

Aux États-Unis, lorsque les questions du recensement ont fait l'objet de poursuites judiciaires, cela a mené à des consultations rassemblant les groupes d'intérêt, les politiciens et les employés des agences nationales de statistiques, dans le but de mettre au point un questionnaire adéquat. Comme nous l'avons vu dans le cas de 2010 au Canada, la mobilisation et les poursuites de 2010

¹²² Statistique Canada, *Consultations publiques et vérification du Recensement de 2011*, 2010. En ligne : http://census2011.gc.ca/ccr01/ccr01_005-fra.htm (page consultée le 10 octobre 2011).

et 2011 n'ont pas incité le gouvernement à créer des rencontres ou des occasions de partage et de discussion entre les organisateurs et les utilisateurs des données du recensement. Le gouvernement est resté sur ses positions, a refusé d'aborder le sujet à la Chambre des communes, tel que réclamé par l'opposition, et est allé de l'avant avec l'Enquête nationale auprès des ménages.

Le cas du recensement n'est pas le premier qui suscite des critiques par rapport à l'utilisation des instances démocratiques par le gouvernement Harper. Dans le cas beaucoup plus notoire de la prorogation de décembre 2008, le ministre du transport John Baird avait ainsi expliqué la décision du gouvernement de proroger la session parlementaire : « And I think what we want to do is basically take a timeout and go over the heads of the Members of Parliament, go over the heads frankly of the Governor General, go right to the Canadian people »¹²³.

Le gouvernement tient un discours semblable dans le cas de l'abandon du formulaire long obligatoire, lorsque Tony Clement, le ministre de l'Industrie, affirme que : « Nous sommes du côté des Canadiens qui trouvent qu'un recensement obligatoire est trop coercitif »¹²⁴. Les conservateurs privilégient dans cet enjeu une démocratie populiste, au sens où il y a une connexion directe entre le peuple et le gouvernement, plutôt qu'une argumentation à la Chambre des communes ou par les consultations publiques. Cette préférence pour la démocratie directe était l'un des piliers du *Reform Party*, dont la transformation en l'Alliance canadienne, puis la fusion avec les Progressistes-Conservateurs ont mené au Parti conservateur que l'on connaît

¹²³ CBC Newsworld, « Transcript of Interview with John Baird, 10 :00 a.m. » 4 décembre 2008, cité dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *Parliamentary Democracy in Crisis*, (Toronto : University of Toronto Press, 2009), 26.

¹²⁴ Paul Journet, « Recensement: Clement ne recule pas » *Cyberpresse* (Montréal), 16 juillet 2010. En ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201007/16/01-4298693-recensement-clement-ne-recule-pas.php> (page consultée le 10 octobre 2011).

aujourd'hui. Selon Lawrence Martin, la fusion a été inégale puisque la majorité des députés du nouveau parti lors de sa création appartenaient à l'Alliance, ainsi que le chef de parti lui-même¹²⁵. À la suite de la fusion, certains des membres plus progressistes du parti Progressiste-conservateur sont passés chez les Libéraux, tels que Scott Brison, puisque l'idéologie du nouveau parti ne leur correspondait plus.

Plusieurs auteurs ont souligné la croissance d'un déficit démocratique au Canada depuis quelques décennies. Les institutions démocratiques ne favorisent pas l'engagement citoyen comme elles le devraient. La discipline de parti qui règne à la Chambre des communes limite l'influence que les citoyens peuvent avoir sur les députés¹²⁶, et la mobilité des employés de la fonction publique rend difficile le maintien de relations efficaces¹²⁷. De plus, les mécanismes de consultation publique sont épisodiques, et, comme dans le cas du recensement, ne sont pas garantis.

Plusieurs actions du gouvernement conservateur donnent l'impression que le déficit démocratique augmente sous le nouveau gouvernement et que celui-ci est prêt à contourner les institutions parlementaires lorsque celles-ci deviennent trop dérangeantes. Même dans un contexte de gouvernement minoritaire, où le gouvernement peut tomber à chaque vote de confiance, Stephen Harper a 'contourné' certaines règles. Parmi ses actions les plus controversées, on retrouve l'utilisation par les députés conservateurs d'un manuel pour nuire aux

¹²⁵ Martin, *Harperland; The Politics of Control*, 2.

¹²⁶ Donald J. Savoie, *Power where is it?*, (Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press, 2010), 197; et Miriam Smith, *Political Institutions and Lesbian and Gay Rights in the United States and Canada*, (New York : Routledge, 2008), 184-5.

¹²⁷ Susan D. Phillips, et Michael Orsini, « Mapping the Links : Citizen Involvement in Policy Processes », *CRPN Discussion Paper No. F 21*, 2002. En ligne: http://www.ccaf-fcvi.com/ccaf_pprp/documents/english/cprn_mapping_links.pdf

travaux des comités parlementaires¹²⁸, la nomination de plusieurs sénateurs et d'un juge dont la candidature était controversée pendant la prorogation de 2008, une période où la confiance de la Chambre était incertaine¹²⁹. On peut aussi mentionner le déclenchement des élections en 2008, alors que deux ans plus tôt, le même gouvernement avait introduit une loi pour que les élections se tiennent à des dates fixes. Le malaise a également été ressenti à la fin 2009, lorsque M. Harper demande une deuxième fois la prorogation de la session parlementaire par un simple coup de téléphone à la Gouverneure Générale, pour éviter d'être questionné au sujet des prisonniers afghans.

Stephen Harper a aussi tendance à concentrer le pouvoir au sommet et surtout à contrôler la diffusion de l'information. En plus de limiter l'accès des médias aux ministres et à la fonction publique, qui doivent maintenant faire une demande au Conseil privé pour participer à une entrevue¹³⁰, l'information donnée par le gouvernement se fait par des messages clairs qui visent des segments précis de la population. La stratégie de communication adoptée par les Conservateurs est celle d'envoyer des messages promotionnels à des populations ciblées. Cette façon de faire nuit à la capacité des citoyens de participer au processus délibératif et à faire des décisions éclairées¹³¹.

¹²⁸ Calgary Herald, « Harper government whips Tories into line with secret handbook », *Calgary Herald* (Calgary), 18 mai 2007. En ligne: <http://www.canada.com/calgaryherald/columnists/story.html?id=b8122d51-95e8-4b29-b99b-34217406425d> (page consultée le 10 octobre 2011).

¹²⁹ Lorraine E. Weinrib, « Prime Minister Harper's Parliamentary 'Time Out' : A Constitutional Revolution in the Making? » dans Russell et Sossin, *Parliamentary Democracy in Crisis*, 73.

¹³⁰ Kozolanka, « Communication by Stealth », 229.

¹³¹ *Ibid.*, 223; Aussi Phillips et Orsini, « Mapping the Links : Citizen Involvement in Policy Processes », 13.

La décision d'annuler le formulaire long obligatoire est venue du Conseil des Ministres et ne faisait pas l'unanimité du caucus conservateur¹³², et encore moins de la fonction publique. De plus, les justifications avancées pour expliquer la décision s'adressaient clairement à une section de l'électorat de Stephen Harper, c'est-à-dire les électeurs les plus à droite, qui redoutent une intrusion du gouvernement dans leur vie privée, et qui croient que les groupes d'intérêt représentant les minorités ont un pouvoir démesuré au Canada. On retient surtout que le gouvernement a fait preuve d'une certaine fermeture par rapport aux nombreuses protestations, et envers les partis d'opposition, par ses refus incessants d'entendre leurs arguments, et d'aborder la question en Chambre.

Comme on l'a vu plus haut, l'accès au processus de délibération est de plus en plus restreint pour les groupes d'intérêt au Canada. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, dont ceux précédemment mentionnés des coupures de fonds, de l'absence de consultation publique ou d'autres espaces de délibération incluant la société civile, et de la connotation négative associée aux 'intérêts spéciaux'. De plus, la stricte discipline de parti au Parlement rend extrêmement difficile pour un groupe d'influencer la position d'un candidat, d'un parti ou de la Chambre.

Parallèlement, depuis la mise en place de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, l'accès des groupes traditionnellement désavantagés aux poursuites judiciaires a été grandement facilité. En plus de créer une structure qui permet aux groupes de plus facilement faire valoir

¹³² Entrevue avec Peggy Taillon. Aussi Ibbitson, Grant et Lorinc, « Clement accused of misrepresenting census impact »

leurs droits, la *Charte* a contribué à accélérer « the rights consciousness »¹³³, en quelque sorte la conscience de l'existence des droits au sein des groupes minoritaires.

Charles Epp¹³⁴ a montré l'influence des facteurs qui favorisent l'utilisation des tribunaux par les groupes de défense des droits. La disponibilité de structures légales et de possibilité de financement pour financer de telles poursuites, sont déterminantes dans la décision d'utiliser le recours judiciaire. Elles constituent ce qu'on peut appeler des structures d'opportunités, et incitent les groupes à utiliser la voie judiciaire pour faire valoir leurs droits. Ces deux éléments sont présents au Canada depuis 1982, avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, et des sources de financement telles que le Programme de contestation judiciaire du Canada, qui a été annulé et remis en marche plusieurs fois depuis les années 1980.

Au même moment, les opportunités politiques pour les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux ont diminué au Canada. Comme nous l'avons vu plus haut, la relation entre l'État et le tiers secteur a subi de profondes transformations avec la venue du néo-libéralisme et la préférence du gouvernement pour des groupes prestataires de service. Au niveau des partis politiques, des consultations publiques et des relations avec les fonctionnaires, on a vu que les groupes d'intérêt et de représentation des minorités ont de plus en plus de difficultés à ce faire entendre. Ce qui se passe au Canada en 2010 correspond à ce que Chris Hilson décrit comme l'absence d'opportunité politique pour les groupes. En réaction, plutôt que de mettre des efforts inutiles sur le travail de lobby, les représentants vont plutôt utiliser les opportunités qui s'offrent

¹³³ Lisa Vanhala, «Disability Rights Activists in the Supreme Court of Canada: Legal Mobilization Theory and Accommodating Social Movements » *Canadian Journal of Political Science* 42 (2009), 990.

¹³⁴ Charles R. Epp, *The Rights Revolution : Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. (Chicago and London : University of Chicago Press, 1998), chapitre 10.

au niveau légal¹³⁵. La situation politique est donc un déterminant dans le choix de la stratégie qu'utilise les groupes d'intérêt.

Suite à la crise du recensement en 2010, les quatre groupes rencontrés ont porté la cause du formulaire long obligatoire devant les tribunaux en s'appuyant sur le texte de la *Charte*. Cela nous pousse à croire que même si les opportunités au niveau légal pour les groupes ont diminué, notamment avec l'abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada, cela reste la meilleure option pour faire entendre sa voix.

2.3.5. Conclusion

Les entrevues effectuées auprès des dirigeants de CCDS, FCFA, SPT et MAPC nous permettent de prendre le pouls de l'état de la politique canadienne et des relations entre la société civile et le gouvernement. En jetant un bref regard sur un moment de l'actualité politique canadienne en 2010, l'analyse du conflit entourant l'annulation du formulaire long nous apprend beaucoup sur certaines dynamiques qui agissent à l'intérieur du gouvernement conservateur et dans la fonction publique.

Les groupes s'étant le plus illustrés dans la contestation ont choisi ce combat parmi d'autres pour investir temps et ressources. Les raisons de leur engagement sont multiples, mais on retient principalement la défense des droits de la personne et la volonté que les politiques publiques soient basées sur des données fiables. On remarque aussi que parmi les groupes qui ont manifesté

¹³⁵ Chris Hilson, « New social movements: the role of legal opportunity », *Journal of European Public Policy* 9.2 (2002), 250.

leur opposition au changement méthodologique, ceux qui sont véritablement passés à l'action sont pour la plupart financièrement indépendants du gouvernement, qu'ils utilisent fréquemment les données du recensement long dans leurs activités quotidiennes, et qu'ils représentent des membres aux intérêts diversifiés. Selon les paroles des personnes interrogées, d'autres types d'organisations ont dû rester silencieuses malgré leur désaccord, à cause du manque de ressources, de la multitude de combats à mener, ou de la menace de représailles de la part du gouvernement.

Non seulement plusieurs organisations sont-elles dans l'impossibilité de mener la lutte, mais celles qui choisissent de le faire se buttent à la fermeture du gouvernement et son refus d'intégrer les groupes d'intérêt dans le processus de décision. C'est ce qui a mené les quatre groupes étudiés dans cette recherche à prendre des mesures qui sortent de l'ordinaire pour faire valoir leur point de vue. En effet, ceux-ci ont tous, à un moment ou à un autre, choisi d'utiliser le processus judiciaire pour tenter de forcer le gouvernement à revenir à l'ancienne méthodologie.

Finalement, le débat autour du recensement illustre le décalage entre l'idéologie du gouvernement Harper et celle d'une bonne partie de la société canadienne, et en particulier des groupes qui défendent les droits des minorités, des femmes, et des populations à la recherche d'équité. On y voit aussi la tendance des Conservateurs à éviter ce débat idéologique en justifiant ses décisions par des arguments qui s'adressent directement à leur base électorale. Dans ce cas-ci, les concepts d'intrusion exagérée du gouvernement dans la vie privée des citoyens, la peine de prison menaçant les personnes qui ne répondent pas au formulaire, et le fait que les données de Statistique Canada soient faussées par le manque de sérieux des répondants ou qu'elles ne soient pas totalement confidentielles sont tous des arguments avancés par le gouvernement

Harper. Pourtant, chacun de ces énoncés a été réfuté par les experts, les opposants, et les partis de l'opposition qui ont suggéré des alternatives. Les vraies raisons restent inavouées mais n'échappent pas aux quatre intervenants que nous avons rencontrés.

En bref, ce deuxième chapitre nous offre un regard intéressant sur la manière dont se manifeste le conflit idéologique entre le gouvernement au pouvoir et une bonne partie de la société canadienne. Elle nous montre aussi la position de plus en plus précaire des groupes qui cherchent à défendre les droits humains et les populations en situation minoritaire.

Conclusion

L'analyse des débats méthodologiques autour des recensements est d'un intérêt sans conteste pour la science politique. En effet, la méthodologie des recensements et l'utilisation qui est faite des données recueillies sont au cœur d'un débat idéologique ainsi que de l'application des politiques publiques. Les conflits autour des recensements sont rares et peu étudiés, surtout au Canada.

En étudiant quelques cas de controverse, au premier chapitre, nous avons vu que les questions du recensement les plus controversées sont celles concernant l'identité ethnique. La méthodologie qui est utilisée peut affecter grandement les différents groupes ethniques d'une société, au niveau de la reconnaissance qu'on leur accorde, et des programmes d'action positive qui leur sont destinés. Pour cette raison, les groupes qui militent pour un changement méthodologique sont motivés par la recherche d'équité et de reconnaissance de leur identité. De plus, nous avons soulevé l'importance du discours idéologique concernant la redistribution et le rôle de l'État. La méthodologie du recensement est directement reliée à cet enjeu puisque les données recueillies servent à l'élaboration d'un grand nombre de politiques publiques. Finalement, dans chaque cas, un débat politique est en partie évité et c'est l'enjeu technique qui attire l'attention. Cela se produit lorsqu'une loi ou un programme dépendant des données est implanté ou modifié. En bref, lorsque les trois éléments énumérés plus haut sont présents, la méthodologie du recensement devient le terrain de bataille entre différents groupes politiques et sociaux. Ceux-ci tentent alors de faire connaître l'importance du recensement au public et de faire pression auprès de la classe politique, de la fonction publique et des tribunaux.

Au Canada, lorsque la décision de la suppression de caractère obligatoire du recensement long a été rendue publique, les protestations se sont rapidement fait entendre. Nous avons rencontré quatre des groupes les plus actifs, qui ont mené la cause devant les tribunaux. Plusieurs raisons ont motivé leurs actions. Tout d'abord, les groupes en question souhaitent que le gouvernement respecte ses engagements au niveau de la *Charte des droits et libertés*, et de lois plus spécifiques, concernant notamment les membres des Premières nations et la protection des langues officielles. De plus, ils connaissent l'importance des données du formulaire long pour la recherche scientifique, l'élaboration de politiques publiques ciblées et l'évaluation des programmes gouvernementaux.

Les groupes que nous avons rencontrés nous ont aussi expliqué que peu d'associations sont en position de contester la décision des Conservateurs. En effet, les différents groupes d'intérêt, qui représentent certaines parties de la société civile, font face à des coupures budgétaires et ont de moins en moins de ressources pour faire du travail de recherche, et de moins en moins d'opportunités pour interagir avec le gouvernement et la fonction publique. Comme nous l'avons vu au deuxième chapitre, les relations entre l'État et la société civile ont beaucoup changé durant les années qui ont suivi l'adoption de la *Charte*, les groupes et associations de citoyens ont perdu beaucoup de leur influence et n'ont accès à du financement gouvernemental que lorsqu'ils sont prestataires de services. De plus, leur réputation est souvent attaquée et on les qualifie d'« intérêts spéciaux ». Depuis l'élection des Conservateurs au Canada en 2006, cette tendance s'est accentuée. Des groupes de défense des droits des femmes, des homosexuels et de différentes minorités ont subi des coupures drastiques. Les poursuites judiciaires restent une avenue très utilisée par les groupes qui militent pour la justice sociale et la défense des droits.

La controverse sur le recensement nous permet de voir comment les groupes d'intérêt ont réagi et les moyens qu'ils ont choisi pour faire pression sur le gouvernement. La plupart ont manifesté leur opposition par des lettres adressées au gouvernement, et par des prises de position dans les médias. Les quatre qui se sont le plus investis ont tous choisi de mener la lutte devant le pouvoir judiciaire en appuyant leur poursuite sur la *Charte des droits et libertés*.

La conclusion du conflit reste à venir. L'une des poursuites judiciaires, menée conjointement par le CCDS et plusieurs autres organisations a pas encore été entendue et fera l'objet d'une décision dans les prochaines semaines. De plus, il reste à savoir quelle sera la qualité des données recueillies par l'Enquête nationale auprès des ménages. On entendra certainement parler du recensement dans les prochaines années, et plus particulièrement au moment où sera préparé celui de 2016. Par contre, dans l'éventualité où le formulaire long obligatoire serait de nouveau utilisé, il y aura tout de même une perte de cohérence et de comparabilité dans les données à partir de l'année 2011. Il sera beaucoup plus difficile de suivre une multitude d'indicateurs socio-économiques qui permettent habituellement de vérifier l'évolution de la situation de la population canadienne. Quoi qu'il en soit, l'année 2011 aura aussi marqué un changement au niveau de la conscience qu'a le public envers l'institution qu'est le recensement canadien. Grâce à plusieurs interventions dans les médias, différents opposants ont expliqué à quoi servent les informations recueillies à chaque cinq ans, ce qui rend l'objectif de l'exercice beaucoup plus concret aux yeux des citoyens.

Bibliographie

Alliance de la Fonction publique du Canada. 5 mai 2011. *Les données du recensement de 2011 sont essentielles pour les services publics*. En ligne :

<http://www.psa.com/news/2011/messages/20110505-f.shtml> (page consultée le 10 octobre 2011).

Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. New York : Verso.

Anderson, Margo J. et Stephen E. Fienberg. 2000a. « Race and Ethnicity and the Controversy over the US Census ». *Current sociology* 48 (no 3) : 87-110.

Anderson, Margo J. et Stephen E. Fienberg. 2000b. « History, Myth Making, and Statistics: A Short Story about the Reapportionment of Congress and the 1990 Census ». *Political Science and Politics* 33 (no 4) : 783-792.

Anderson, Margo J. et Stephen E. Fienberg. 2001. *Who counts?: the politics of census-taking in contemporary America*. New York : Russell Sage Foundation.

Ballard, Roger. 1996. « Negotiating Race and Ethnicity: exploring the implications of the 1991 Census ». *Patterns of Prejudice* 30 (no 3) : 3-33.

Bar-Hen, Avner. 3 août 2010. *Lettre de la Société française de statistique au Ministre Clément*. En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement_SFdS.pdf (page consultée le 6 octobre 2010).

Barraba, Vincent P., Richard O. Mason et Ian I. Mitroff. 1983. « Federal Statistics in a Complex Environment: The Case of the 1980 Census ». *The American Statistician* 37 (no 3) : 203-212.

Bertheleu, Hélène. 2001. « La politique canadienne du multiculturalisme : citoyenneté, accommodements institutionnels et équité ». *Sociétés contemporaines* 3 (no 43) : 31-51.

Bilge, Sirma. 2004. « Ethnicité et État : les catégorisations ethniques et ‘raciales’ dans les recensements canadiens ». *Revue d'études canadiennes* 56 : 85-109.

Boileau, Josée. 11 août 2010. « Recensement- L'ultime forum ». *Le Devoir*. En ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/canada/294111/recensement-l-ultime-forum>.

Boyd, Monica, Gustave Goldman, et Pamela White. 2000. « Race in the Canadian Census ». Dans Driedger, Leo et Shivalingappa S. Halli. *Race and racism: Canada's challenge*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 33-54.

- Boyd, Monica et Doug Norris, 2001. « Who are the « Canadians »?: Changing Census Responses, 1986-1996 ». *Canadian Ethnic Studies* 33 (no 1) :1-34.
- Brodie, Janine et Isabella Bakker. 2008. *Where are the Women?: Gender Equity, Budgets and Canadian Public Policy*. Ottawa : CCPA.
- Bulmer, Martin. 1986. « A Controversial Census Topic : Race and Ethnicity in the British Census». *Journal of Official Statistics*. 2 (no 4) : 471-80.
- Canada. *Loi sur le multiculturalisme canadien*. L. R. 1988. C-17.8.
- Cappe, M., D. Dodge, I. Fellegi et A. Himelfarb. 9 septembre 2010. *Lettre envoyée au Premier ministre Harper concernant le rôle du statisticien en chef de Statistique Canada*. En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Recensement_CEO_fr.pdf (page consultée le 6 octobre 2010).
- Calgary Herald. 18 mai 2007. « Harper government whips Tories into line with secret handbook». *Calgary Herald* (Calgary). En ligne: <http://www.canada.com/calgaryherald/columnists/story.html?id=b8122d51-95e8-4b29-b99b-34217406425d> (page consultée le 10 octobre 2011).
- Cardinal, Linda et Craigg Dobbon. 2003. « Les restes de la nation canadienne-française et le discours "communautariste" en milieu francophone hors Québec ». *Francophonies d'Amérique* (no 15) : 71-80.
- Choldin, Harvey M. 1986. « Statistics and Politics: The "Hispanic Issue" in the 1980 Census ». *Demography* 23 (no. 3) : 403-418.
- Choldin, Harvey M. 1988. « Government Statistics: The Conflict between Research and Privacy». *Demography* 25 (no 1) : 145-154.
- Community Knowledge Center. *About this organization*. En ligne: <http://ckc.tcf.ca/org/social-planning-toronto> (page consultée le 10 octobre 2011).
- Condition féminine Canada. 2011. *Programme de promotion de la femme : Guide d'information*. En ligne : <http://www.cfc-swc.gc.ca/fun-fin/wcf-fcf/guide-fra.html#section3> (page consultée le 10 octobre 2011).
- Curry, Bill. 16 août 2010. «Census debate is nothing new». *The Globe and Mail* (Ottawa). En ligne : <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/census-debate-is-nothing-new/article1675022/>. (page consultée le 16 mai 2011).
- Desrosières, Alain. 2000. « L'Histoire de la statistique comme genre: style d'écriture et usages sociaux ». *Genèses* 2 (no 39) : 121-137.

Desrosières, Alain. 2003. «Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques». Dans Pascale Laborier et Dany Trom, dir., *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, 207-221.

Desrosières, Alain. 2008. *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*. Paris : Presses de l'École des mines.

Dobrowolsky, Alexandra. 1998. « Of 'Special Interest': Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. 31 (no 4) : 707-42.

Epp, Charles R. 1998. *The Rights Revolution : Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago and London : University of Chicago Press.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. Novembre 2001. *Mémoire de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada à la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada*. En ligne : http://www.ssta.org/media_uploads/pdf/361.pdf (page consultée le 10 octobre 2011).

Flanagan, Tom. 2009. *Harper's Team; Behind the Scenes in the Conservative Rise to Power*. Second Edition. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

Gallant, Nicole. 2010. « Représentations sociales et représentation politique; Présence immigrante dans les organismes de la francophonie minoritaire au Canada ». *Politique et sociétés* 29 (no 1) : 181-201.

Gilbert, Anne (2002), « Entre l'école et l'hôpital : le développement de la francophonie canadienne », dans Roch Côté, dir. *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal : Fides. 673-9.

Globe editorial. 27 juillet 2010. « Long-form testimonials shine light on bad census policy ». *The Globe and Mail* (Toronto). En ligne: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/long-form-testimonials-shine-light-on-bad-census-policy/article1653802/> (page consultée le 10 octobre 2010).

Goldmann, Gustave J. 1993. «Données canadiennes sur l'origine ethnique: pour qui? Pourquoi? ». Dans Statistique Canada et Bureau of the Census. *Les défis que posent la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité*. Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique. 489-505.

de Grandpré, Hugo. 14 juillet 2010. « Le Parti libéral veut discuter des questions du recensement ». *Cyberpresse.ca* (Montréal). En ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201007/14/01->

4298173-le-parti-liberal-veut-discuter-des-questions-du-recensement.php (page consultée le 30 août 2010).

Haussman, Melissa et Pauline Rankin. 2009. « Framing the Harper Government : ‘Gender-Neutral’ Electoral Appeals While Bieng Gender-Negative in Caucus ». Dans Allan M. Maslove dir., *How Ottawa Spends 2009-2010; Economic Upheaval and Political Dysfunction*. Montreal & Kingston : McGill-Queen’s University Press. 241-262.

Hilson, Chris. 2002. « New social movements: the role of legal opportunity ». *Journal of European Public Policy* 9 (no 2) : 238–255.

Ibbitson, John, Tavia Grant et John Lorinc. 20 juillet 2010. « Clement accused of misrepresenting census impact ». *Globe and Mail* (Ottawa et Toronto). En ligne : <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/clement-accused-of-misrepresenting-census-impact/article1645585/> (page consultée le 8 octobre 2011).

Jenson, Jane et Rachel Laforest. 2009. « From Biculturalism to Bilingualism : Patterns of Linguistic Association in the Canadian Council of Social Development ». Dans David Cameron and Richard Simeon, dir. *Language Matters: How Canadian Voluntary Associations Manage French and English*, Vancouver : UBC Press. 121-136.

Jenson, Jane et Susan D. Phillips. 2001. « Redesigning the Canadian Citizenship Regime: Remaking the Institutions of Representation ». Dans Colin Crouch, Klaus Eder et Damian Tambini, dir., *Citizenship, Markets and the State*. Oxford : Oxford university Press. 69-89.

Joncas, Danny. 6 octobre 2010. « Recensement : La FCFA déboutée en Cour fédérale », *Francopresse.ca*. En ligne : http://francopresse.ca/index.cfm?Sequence_No=57339&Id=57339&Repertoire_No=1151936421&Voir=document_view§eur=300 (page consultée le 12 octobre 2011).

Journet, Paul. 16 juillet 2010. «Recensement : Clement ne recule pas». *Cyberpresse.ca* (Montréal). En ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201007/16/01-4298693-recensement-clement-ne-recule-pas.php> (page consultée le 6 octobre 2010).

Kertzer, David I. et Dominique Arel, dir. *Census and identity: the politics of race, ethnicity, and language in national census*. Cambridge : Cambridge University Press.

Knopff, Rainer et Frederick Lee Morton. 1992. *Charter Politics*. Scarborough, Canada : Nelson.

Kobayashi, Audrey. 1992. « Représentation de l’ethnicité: statistextes politiques ». Dans Statistique Canada et Bureau of the Census. *Les défis que pose la mesure de l’origine ethnique :*

science politique et réalité. Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique. 579-95.

Kozolanka, Kirsten. 2009. « Communication by Stealth: The New Common Sense in Government Communication ». Dans Allan M. Maslove, dir. *How Ottawa Spends 2009-2010; Economic Upheaval and Political Dysfunction*. Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press. 222-240.

Laforest, Rachel et Susan Phillips. 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada ». *Politique et Sociétés* 20 (no 2-3) : 37-68.

Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la FNSP.

Lascoumes, Pierre et Louis Simard. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique* 61 (no 1) : 5-22.

Leobardo, Estrada F. 1993. « La politique du recensement, reflet des dilemmes de la société américaine ». Dans Statistique Canada et Bureau of the Census. *Les défis que pose la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité*. Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique. 569-73.

Liddington, Jill et Elizabeth Crawford. 2011. « Women do not count, neither shall they be counted: Suffrage, Citizenship and the Battle for the 1911 Census ». *History Workshop Journal* 71 (no 1) : 98-127.

Lowry, Ira. 1980. *The Science and Politics of Ethnic Enumeration*. California: Rand Paper Series, no P-6435-1.

Martin, Lawrence. 2010. *Harperland; The Politics of Control*. Toronto : Penguin.

Mitroff, Ian I., Richard O. Mason et Vincent P. Barabba. 1982. *The 1980 Census: Policymaking Amid Turbulence*. Lexington, Mass.: Lexington Press.

Monroe, Margaret. 31 janvier 2008. « Environment Canada scientists told to toe the line » *National Post* (Toronto). En ligne:
<http://www.nationalpost.com/news/canada/story.html?id=277560> (page consultée le 10 octobre 2011).

Nadeau, Christian. 2010. *Contre Harper; Bref traité philosophique sur la révolution conservatrice*. Montréal : Boréal.

Nature. 29 juillet 2010. «Save the Census». *Nature*. 466 (no 7306). En ligne : <http://www.nature.com/nature/journal/v466/n7306/full/466532a.html> (page consultée le 6 octobre 2010).

Nobles, Melissa. 2000. *Shades of Citizenship; Race and the Census in Modern Politics*. Stanford: Stanford University Press.

Palmer, Howard. 1991. « Ethnicity and Politics in Canada Since Confederation ». *Canadian Historical Association, Canada's Ethnic Groups Series* (no. 17)

Parliament of Canada. 27 août 2010. *40th PARLIAMENT, 3rd SESSION Standing Committee on Industry, Science and Technology*. En ligne: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4650947&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=E> (page consultée le 6 octobre 2010).

Patriarca, Silvana. 1996. *Numbers and Nationhood: Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy*. Cambridge : Cambridge University Press.

Petersen, William. 1987. « Politics and the Measurement of Ethnicity ». Dans William Alonso et Paul Starr, dir. *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation. 187-234.

Phillips, Susan D. et Michael Orsini. 2002. « Mapping the Links : Citizen Involvement in Policy Processes ». *CRPN Discussion Paper No. F 21*. En ligne: http://www.ccaf-fevi.com/ccaf_pprp/documents/english/cprn_mapping_links.pdf (page consultée le 10 octobre 2011).

Prévost, Jean-Guy et Jean-Pierre Beaud. 2002. « Statistical inquiry and the management of linguistic plurality in Canada, Belgium and Switzerland ». *Journal of Canadian Studies* 36 (no 4) : 88-118.

Prewitt, Kenneth. 1987. « Public Statistics and Democratic Politics ». Dans William Alonso et Paul Starr, dir. *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation. 261-274.

Radio-Canada avec La Presse Canadienne. 14 juillet 2010. «Levée de boucliers». *Radio-Canada.ca* (Ottawa). En ligne : http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2010/07/14/001-Recensement_critiques.shtml (page consultée le 6 octobre 2010).

Rallu, Jean-Louis, Youssef Courbage et Victor Piché, dir. 1997. *Anciennes et nouvelles minorités*. Montrouge : INED.

Rallu, Jean-Louis, Victor Piché et Patrick Simon. 2004. « Démographie et ethnicité: une relation ambiguë ». Dans Graziella Caselli, Jacques Vallin et Guillaume Wunsch, dir. *Démographie: analyse et synthèse. Volume VI, Population et société*. Paris: INED-PUF. 481–516.

- Russell, Peter H. et Lorne Sossin, dir. 2009. *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto : University of Toronto Press.
- Savoie, Donald J. 2010. *Power where is it?* Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Simon, Patrick. 1997. «La statistique des origines : L'ethnicité et la « race » dans les recensements aux États-Unis, Canada et Grande-Bretagne ». *Sociétés contemporaines*. 26. 11-44.
- Shearmur, Richard. 4 juillet 2010. "Obscurantisme, bonjour!" *Le Devoir* (Montréal). En ligne: <http://www.ledevoir.com/politique/canada/291957/obscurantisme-bonjour> (page consultée le 10 octobre 2010).
- Sheikh, Munir A. 21 juillet 2010. *Communiqué*. En ligne : http://www.ciqss.umontreal.ca/Docs/Divers/Communique_Sheikh_fr.pdf (page consultée le 27 juillet 2010).
- Skerry, Peter. 2000. *Counting on the Census? : Race, Group Identity, and the Evasion of Politics*. Washington : Brookings Institution Press.
- Smith, Miriam. 2008. *Political Institutions and Lesbian and Gay Rights in the United States and Canada*. New York : Routledge.
- de Souza, Mike. 15 mars 2010. « Climate-change scientists feel 'muzzled' by Ottawa: Documents ». *Montreal Gazette* (Montréal). En ligne : <http://www.montrealgazette.com/news/Climate+change+scientists+feel+muzzled+Ottawa+Documents/2684065/story.html> (page consultée le 10 octobre 2011).
- Splane, Richard. 1996. *75 Years of Community Service to Canada : Canadian Council on Social Development, 1920-1995*. Ottawa : CCSD.
- Statistique Canada. 26 juin 2010. «Décrets : Recensement de la population de 2011». *La Gazette du Canada* (Ottawa). 144 (no 26). En ligne : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-26/html/order-decret-fra.html> (page consultée le 22 novembre 2010).
- Statistique Canada. 2010. *Consultations publiques et vérification du Recensement de 2011*. En ligne : http://census2011.gc.ca/ccr01/ccr01_005-fra.htm (Page consultée le 10 octobre 2011).
- Taillon, Peggy. 25 novembre 2011. « Equal Right to be Counted Makes it to the Federal Court » *Community Data Program*. En ligne: <http://www.communitydata-donneescommunautaires.ca/node/7574> (page consultée le 13 décembre 2011).

Thompson, Debra. 2010. *Seeing Like a Racial State: The Census and the Politics of Race in the United States, Great Britain and Canada*. PhD dissertation. University of Toronto. Toronto.

U.S. Census Bureau. 30 septembre 1997. «Revisions to the Standards for the Classification of Federal Data on Race and Ethnicity». *Federal Register Notice*. 62 (no 210). En ligne: <http://www.census.gov/population/www/socdemo/race/Ombdir15.html> (page consultée le 6 octobre 2010).

Uvin, Peter. 2002. « On Counting, Categorizing, and Violence in Burundi and Rwanda ». Dans David I. Kertzer et Dominique Arel, dir. *Census and identity: the politics of race, ethnicity, and language in national census*. Cambridge : Cambridge University Press. 148-75.

Uyttendaele, Marc. 2011. « Bruxelles, capitale de l'altérité ». *Pouvoirs* 1 (no 136). 137-49.

Vanhala, Lisa. 2009. « Disability Rights Activists in the Supreme Court of Canada: Legal Mobilization Theory and Accommodating Social Movements ». *Canadian Journal of Political Science* 42. 981-1002.

De Vriendt, Patricia-Anne. 2004. « De l'identité des francophonies minoritaires canadiennes : analyse du parcours de la FFHQ et de la FCFA du Canada, 1975-1995 ». Dans Simon Langlois et Jocelyn Létourneau, dir. *Aspects de la nouvelle francophonie canadienne*. Sainte-Foy : Presse de l'Université Laval. 293-307.

Weinrib, Lorraine E. 2009. « Prime Minister Harper's Parliamentary 'Time Out' : A Constitutional Revolution in the Making? ». Dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir. *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto : University of Toronto Press. 63-78.

White, Pamela M., Jane Badets et Viviane Renaud. 1993. « Mesure de l'origine ethnique dans les recensements du Canada ». Dans Statistique Canada et Bureau of the Census. *Les défis que pose la mesure de l'origine ethnique : science politique et réalité*. Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique. 259-308.

White, Philip H. et David L. Pearce. 1993. «L'expérience des organismes nationaux de statistique dans la mesure de l'origine ethnique». Dans Statistique Canada et Bureau of the Census. *Les défis que pose la mesure de l'origine ethnique : science, politique et réalité*. Conférence canado-américaine sur la mesure de l'origine ethnique. 63-4.

Williams, Kim M. 2006. *Mark One or More: Civil Rights in Multiracial America*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Annexe A: Liste des personnes interviewées

John Campey (propos recueillis le 28 juillet 2011, par téléphone) Directeur, SPT - Social Planning Toronto.

Roger Hunka (propos recueillis le 31 août 2011, par téléphone) Directeur des affaires intergouvernementales, MAPC - Maritime Aboriginal Peoples Council

Serge Quinty (propos recueillis le 11 août 2011) Directeur des communications, FCFA – Fédération des communautés francophones et acadiennes.

Peggy Taillon (propos recueillis le 9 septembre 2011) Présidente et directrice générale, CCDS - Conseil canadien de développement social